Journal officiel
des Communautés européennes

ISSN 0378–7079

C 407

41e année

28 décembre 1998

Édition
de langue française

Communications et informations

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

Session de septembre 1998

98/C 407/01 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement» 1

98/C 407/02 Avis du Comité économique et social sur le thème: «La résistance aux antibiotiques: une menace pour la santé publique» 7

98/C 407/03 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux émissions sonores des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments» 18

98/C 407/04 Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne» 21

98/C 407/05 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 88/77/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules» 27

FR

Prix: 55 ECU

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
98/C 407/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information»	30
98/C 407/07	Avis du Comité économique et social sur les «Conséquences de la monnaie unique sur le marché intérieur — Observatoire du marché unique»	34
98/C 407/08	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de communication interprétative de la Commission — Liberté de prestation de services et intérêt général dans le secteur des assurances»	38
98/C 407/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales»	50
98/C 407/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 74/60/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'aménagement intérieur des véhicules à moteur (parties intérieures de l'habitacle autres que le ou les rétroviseurs intérieurs, disposition des commandes, toit ou toit ouvrant, dossier et partie arrière des sièges)»	56
98/C 407/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement et du Conseil modifiant la directive 70/221/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux réservoirs de carburant liquide et aux dispositifs de protection arrière des véhicules à moteur et de leurs remorques»	58
98/C 407/12	Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action en faveur du marché unique»	60
98/C 407/13	Avis du Comité économique et social sur les «Pactes territoriaux pour l'emploi»	66
98/C 407/14	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels», — les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche», et — les «Propositions de règlements (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1164/94 instituant le Fonds de cohésion et modifiant son annexe II»	74
98/C 407/15	Avis du Comité économique et social sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — Premier projet officiel»	85
98/C 407/16	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes»	92
98/C 407/17	Avis du Comité économique et social sur la «Mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki: Mettre en place des mécanismes concrets de consultation des milieux économiques et sociaux dans la définition d'une politique paneuropéenne des transports»	100

(Suite page 311)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
98/C 407/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'exploitation de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse dans la Communauté»	106
98/C 407/19	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant un système transparent de règles harmonisées en matière de restrictions à la circulation applicables aux poids lourds effectuant des transports internationaux sur des routes déterminées»	109
98/C 407/20	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté»	112
98/C 407/21	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de directive de la Commission modifiant la directive 90/388/CEE en vue de garantir que les réseaux de télécommunications et les réseaux câblés de télévision appartenant à un seul et même opérateur constituent des entités juridiques distinctes»	115
98/C 407/22	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation des conditions d'examen concernant les conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses»	118
98/C 407/23	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) modifiant le Règlement (CE) nº 2236/95, déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens»	120
98/C 407/24	Avis du Comité économique et social sur — le «Cinquième programme-cadre de RDT (1998-2002) Document de travail de la Commission sur les programmes spécifiques: premiers éléments pour discussion», et — les «Propositions de décisions du Conseil relatives aux programmes spécifiques mettant en œuvre le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions communautaires de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) », et — les «Propositions de décisions du Conseil relatives aux programmes spécifiques mettant en œuvre le cinquième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et d'enseignement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique (1998-2002)»	123
98/C 407/25	Avis du Comité économique et social sur les «Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion»	160
98/C 407/26	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 68/414/CEE faisant obligation aux États membres de la CEE de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers»	172
98/C 407/27	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie»	176

(Suite page 312)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
98/C 407/28	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de décision du Conseil concernant une procédure communautaire d'information et de consultation sur les coûts d'approvisionnement en pétrole brut et les prix à la consommation des produits pétroliers»	182
98/C 407/29	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Plan d'action contre le racisme"»	183
98/C 407/30	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission : Programme d'action sociale 1998-2000»	187
98/C 407/31	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant un programme d'action communautaire à moyen terme relatif à des mesures destinées à soutenir au niveau de la Communauté l'action des États membres dans le domaine de la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes (programme Daphne 2000-2004)»	193
98/C 407/32	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»	196
98/C 407/33	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers», et — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers»	203
98/C 407/34	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant des règles pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune»	208
98/C 407/35	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)»	210
98/C 407/36	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses dans différents systèmes d'élevage»	214
98/C 407/37	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune»	222
98/C 407/38	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche»	225
98/C 407/39	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1221/97 portant règles générales d'application pour les actions visant à l'amélioration de la production et de la commercialisation du miel»	227

FR

(Suite page 3 de couverture)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
98/C 407/40	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant le régime agrimonétaire de l'euro», et — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune» . . .	228
98/C 407/41	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/12/CE du Conseil, du 17 mars 1997, portant modification et mise à jour de la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine».	230
98/C 407/42	Avis du Comité économique et social sur «La Slovaquie dans le cadre du renforcement de la stratégie de préadhésion»	231
98/C 407/43	Avis du Comité économique et social sur «La République tchèque dans le cadre de l'élargissement et du renforcement de la stratégie de préadhésion»	238
98/C 407/44	Avis du Comité économique et social sur «La situation socioéconomique du Chili et ses relations avec le Mercosur et l'UE»	247
98/C 407/45	Avis du Comité économique et social sur «Le Partenariat économique transatlantique»	263
98/C 407/46	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant un instrument structurel de préadhésion»	272
98/C 407/47	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de sa compétence, des résultats des négociations de l'Organisation mondiale du commerce sur les services financiers»	279
98/C 407/48	Avis du Comité économique et social sur «L'emploi et l'euro»	282
98/C 407/49	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social intitulée "Commerce électronique et fiscalité indirecte"»	288
98/C 407/50	Avis du Comité économique et social sur la «Suite avis Politique sociale et performance économique»	292

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement [1]»

(98/C 407/01)

Le 9 avril 1998, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100A du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 7 juillet 1998 (rapporteur: M. Colombo).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 80 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de modification, sous réserve des observations ci-après. Il suit avec un extrême intérêt l'évolution de la réglementation dans le secteur prometteur des biotechnologies, dans lequel il convient d'encourager et d'accompagner le dynamisme et la compétitivité de l'industrie européenne non seulement par des actions de recherche et de développement au sein du programme cadre [2], mais aussi par des processus transparents d'évaluation des risques et d'information du public, qui seuls peuvent garantir la croissance du marché dans ce secteur de pointe, en en valorisant les bénéfices en termes de santé, de protection de l'environnement et de qualité de la vie.

1. Contexte et principaux éléments de nouveauté de la proposition

1.1. La proposition de directive à l'examen, annoncée depuis longtemps par la Commission, dès la Communication de 1994 intitulée «La biotechnologie et le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi» puis dans le rapport concernant la révision de la directive 90/220/CEE [3], intervient alors que l'on observe une visibilité accrue de ce secteur qui s'accompagne d'une attention croissante dans l'opinion publique des États membres à l'égard des effets sur la santé et la sécurité des consommateurs et sur l'environnement des nouvelles technologies de modification génétique.

1.2. Si dans la Commission de 1994 la préoccupation essentielle semblait être de garantir des réglementations plus souples et des procédures simplifiées pour une technologie de pointe, ouvrant des perspectives prometteuses en termes de compétitivité et d'emploi, on rencontre aujourd'hui chez les législateurs un souci croissant de rassurer et d'informer plus largement le public et de garantir une évaluation et un contrôle des risques immédiats et à long terme pour la santé et l'environnement.

[1] JO C 139 du 4.5.1998, p. 1.

[2] La Commission vient de lancer, le 9 juin 1998, 154 nouveaux projets de recherche dans ce secteur, bénéficiant d'un financement de 138 millions d'écus, ce qui porte à 456 le nombre total de projets financés depuis 1995 par le 4e programme cadre. Le 5e programme prévoit un renforcement du soutien au secteur de la «qualité de la vie et gestion des ressources du vivant» et le CES se prononce sur les différentes priorités, en fonction des bénéfices qu'elles génèrent en termes de qualité de la vie, de santé et de protection de l'environnement.

[3] COM(96) 630 final du 10.12.1996.

1.3. Cette approche tient compte des réactions émanant, dans de nombreux États membres, des associations de consommateurs et des défenseurs de l'environnement, face à la mise sur le marché et à l'importation en Europe des premiers organismes génétiquement modifiés dans le secteur des semences et des plantes destinées à la consommation animale et humaine. Les revendications concernant la fourniture d'une information appropriée, la transparence et l'octroi de meilleures garanties quant aux risques encourus se sont encore renforcées suite à une demande plus générale de sécurité et à l'exigence de l'étiquetage des produits alimentaires, avec un contrôle sur l'ensemble du cycle, «du sol, de l'étable ou du laboratoire à la table». Les controverses sur les «nouveaux aliments» et sur les variétés de soja ou de maïs génétiquement modifiées ont eu une répercussion sur les mécanismes de la directive 220 et sont à l'origine de certaines modifications techniques partielles, en particulier en ce qui concerne l'étiquetage, qui n'était pas prévu dans la version initialement adoptée [1].

1.4. Un autre aspect est à souligner, à savoir le renforcement de l'obligation de disposer d'avis scientifiques indépendants relatifs à la sûreté et aux effets sur la santé et l'environnement, les mécanismes administratifs de la «comitologie» étant désormais jugés insuffisants. En effet, la crise de confiance suscitée chez les consommateurs par la propagation de l'ESB a fait prendre davantage conscience de manière générale des risques potentiels des méthodes et des procédés technologiques ne respectant pas le principe de précaution, ainsi que de la nécessité de mécanismes d'évaluation et de contrôle indépendants. La proposition à l'examen reflète cette nouvelle approche de la Commission et prévoit une consultation obligatoire des comités scientifiques sur tout aspect susceptible d'avoir des répercussions sur la santé humaine et l'environnement.

1.5. Enfin, la proposition prend acte des difficultés et des conflits surgis entre les États membres dans le cadre du système décentralisé d'évaluation des risques (non-acceptation par les autres États membres de l'évaluation de la notification effectuée par le premier État membre à qui cette dernière a été présentée): la proposition s'efforce donc de mettre au point une stratégie commune entre les États membres concernant les objectifs et la méthodologie de l'évaluation des risques (nouvelle annexe II), le but étant de progresser vers la création d'un système d'autorisation communautaire plus centralisé (considérant 13).

1.6. La possibilité de tenir également compte des aspects éthiques est prévue dans le cadre de l'évaluation.

1.7. Compte tenu des difficultés engendrées par le recours à l'article 16 de la directive 90/220/CEE par des États membres ayant décidé de limiter ou d'interdire l'utilisation et/ou la mise sur le marché de produits génétiquement modifiés autorisés conformément aux procédures prévues par la directive, il est proposé de passer de la procédure du comité réglementaire de type IIIa à la procédure de type IIIb, en accordant une plus grande influence aux États membres dans le processus de prise de décision: en effet, le Conseil pourra ainsi rejeter la proposition de la Commission à la majorité simple, tandis que la majorité qualifiée requise par la procédure IIIa a parfois fait retomber sur la Commission la responsabilité d'adopter les mesures proposées.

1.8. Une procédure multi-États, susceptible de favoriser l'harmonisation des systèmes d'évaluation des risques, a été prévue.

1.9. La proposition introduit les principes de suivi et de sanctions.

2. **Observations générales**

2.1. La révision de la directive sur la dissémination volontaire d'OGM s'imposait depuis longtemps, tant parce que les biotechnologies ont progressé de manière considérable ces sept dernières années que parce que la commercialisation de ces produits est en train de prendre rapidement une ampleur considérable et que l'opinion publique réclame une réglementation permettant d'assurer une information plus sûre et plus à jour et une protection contre les risques. La même revendication émane des entreprises, qui souhaitent des règles claires, souples et précises, en soulignant les risques de désavantage concurrentiel résultant de la complexité des règles et des procédures et de la longueur des délais d'autorisation en Europe.

2.2. Dans l'avis sur la révision de la directive 90/219/CEE, le CES s'était réservé le droit de se prononcer sur les liens existants entre les deux nouvelles versions des directives 219 et 220, en recommandant notamment au paragraphe 2.9 de maintenir une nette distinction entre la phase confinée et la dissémination volontaire, «en veillant à ce que la classification de certains MGM comme sûrs lors de la phase confinée n'ait pas d'effet automatique sur l'application de la directive 90/220/CEE» [2].

2.3. La proposition à l'examen présente à cet égard certains progrès significatifs, y compris par rapport à la version initiale de la proposition de modification de la directive 90/219/CEE, sur laquelle le CES avait émis diverses réserves critiques [2], partiellement prises en compte dans la position commune du Conseil [3].

---

[1] Le 18 juin 1997 a été introduite, à travers une adaptation technique de l'annexe III, l'obligation d'étiqueter tous les OGM faisant l'objet d'une autorisation de mise sur le marché au sens de la directive.

[2] JO C 295 du 7.10.1996.

[3] JO C 62 du 26.2.1998.

2.3.1. S'agissant de la proposition à l'examen, on peut notamment formuler les observations suivantes:

a) en dépit du fait que deux catégories de dissémination soient prévues, dont la première suit une procédure simplifiée, la différence entre ces deux catégories porte essentiellement sur les délais prévus entre la notification et la réponse à celle-ci, mais beaucoup moins sur la nature de la modification; les organismes considérés comme sûrs sont donc eux aussi soumis à une notification et à un contrôle, bien que selon une procédure plus rapide;

b) il est désormais prévu d'assurer une surveillance après la dissémination et un délai est fixé au terme duquel l'autorisation doit être renouvelée;

c) la proposition introduit un étiquetage des produits différencié selon différentes catégories, conformément aux demandes pressantes des consommateurs, récemment réaffirmées dans l'avis du CES sur la législation en matière alimentaire [1];

d) des délais maximum sont prévus pour différentes procédures;

e) en définissant des objectifs et des méthodes communs pour l'évaluation des risques, la proposition s'efforce de faciliter le consensus et l'harmonisation des résultats entre les États membres.

2.4. Même si la nouvelle approche s'avère globalement positive, certaines observations particulièrement importantes doivent néanmoins être formulées:

2.4.1. Le processus d'adoption de cette directive ne paraît pas suffisamment coordonné avec celui d'autres mesures législatives s'appliquant elles aussi à la dissémination d'OGM. Il a déjà été fait mention des écarts observés par rapport à la directive 90/219/CEE, mais il est tout aussi important d'assurer une bonne coordination avec les dispositions législatives visées aux articles 5 et 10 de la version à l'examen, qui prescrivent «une évaluation particulière des risques pour l'environnement semblable» à celle définie dans les articles 6 à 9 et 11 à 18. Il s'agit de la législation verticale sur les «nouveaux» aliments, déjà en vigueur [2], sur les «nouvelles» semences, sur les «nouveaux» aliments pour animaux et sur les pesticides contenant des OGM, en cours de préparation.

2.4.2. Il faut éviter que ne se crée un vide juridique du fait du renvoi à des législations verticales encore inexistantes ou non mises à jour. Les retards pris dans la définition des directives verticales ont jusqu'à présent conduit à évaluer les produits dans le cadre de la directive horizontale 90/220/CEE. Il y a lieu de se demander si l'expérience accumulée et réunie dans ce domaine ne représente pas une meilleure garantie pour une évaluation des OGM, y compris vis-à-vis du public. Il ne faut pas oublier en effet que la création de ces deux instruments horizontaux spécifiques (les directives 90/219/CEE et 90/220/CEE) était justifiée par la spécificité de l'évaluation du risque.

2.4.3. Le règlement sur les nouveaux aliments (CE) nº 258/97 renvoie actuellement dans son article 9 à l'ancienne version de la directive 90/220/CEE pour les procédures à suivre, la documentation à présenter, l'évaluation des risques, etc. Il devra donc être mis à jour au regard de la modification à l'examen en ce qui concerne les renvois aux articles et aux annexes ou devra prévoir dans le cadre de ses propres dispositions une évaluation spécifique des risques. Il en va de même pour les directives en cours d'élaboration, de même qu'il convient de mettre à jour les renvois de la directive sur les transports et la directive 90/679/CEE sur la sécurité sur le lieu de travail.

2.4.4. Étant donné l'état d'avancement de la législation verticale, il apparaît évident que la directive 90/220/CEE et ses annexes constitueront pendant un certain temps encore un point de référence essentiel pour l'évaluation des risques et serviront de modèle pour les schémas d'évaluation spécifique. D'où l'importance des principes d'évaluation des risques contenus dans l'annexe II, dont s'inspireront également les législations verticales. Il est à cet égard préoccupant de constater que la partie traitant des interactions entre les OGM et les écosystèmes dont ils font partie, qu'il s'agisse d'écosystèmes externes au lieu de production ou d'écosystèmes impliqués dans les processus biologiques de production, n'est pas suffisamment développée dans la proposition et en particulier dans les annexes.

2.4.4.1. S'agissant des écosystèmes externes au lieu de production, il serait hautement souhaitable d'établir un lien avec la législation existante en ce qui concerne l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) en cas de mise sur le marché, en tenant également compte d'une évaluation du rapport coûts/bénéfices en termes économiques et environnementaux pour les pratiques agricoles et donc les écosystèmes agricoles de l'introduction des OGM. Il s'agit là d'un aspect d'une importance essentielle à la veille du lancement de l'Agenda 2000 qui prévoit une accentuation de l'action, déjà mise en œuvre par la PAC, de réduction de l'impact environnemental des activités agricoles [3]. Il conviendrait d'analyser attentivement dans ce contexte les conséquences par exemple de l'introduction de plantes résistantes aux herbicides en termes de plus ou moins grand impact chimique. De manière plus générale, il y a lieu de tenir compte, pour ce qui est des effets possibles sur la biodiversité, des négociations en cours afin de définir au niveau international un protocole sur la «biosécurité» et les lignes directrices d'un système d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

(1) JO C 19 du 21.1.1998.
(2) Règlement (CE) n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires — JO L 43 du 14.2.1998.
(3) À propos des conséquences des organismes génétiquement modifiés pour la PAC, le CES a adopté un avis d'initiative spécifique qui analyse en détail les avantages et les risques prévus dans le secteur agricole.

2.4.4.2. De manière analogue, étant donné l'intérêt croissant pour la production de produits non alimentaires à partir de matières premières agricoles, il conviendrait d'étudier l'impact de ces nouveaux matériaux, tant sur le lieu de production, en termes de sécurité, que lors de leur utilisation courante, en termes d'impact environnemental, et ce également en prévision de leur intégration éventuelle dans le système de label écologique.

2.5. Bien qu'il faille souligner l'utilité d'une procédure simplifiée, il est à noter que le mécanisme crucial de choix entre la procédure simplifiée et la procédure normale reste pour le moment indéfini, puisque les critères n'en ont pas encore été établis. Les dispositions relatives à la procédure simplifiée figurant dans l'ancienne directive sont supprimées, mais la décision 94/730/CEE établissant des procédures simplifiées pour les plantes génétiquement modifiées est maintenue. On se fonde donc sur l'expérience acquise jusqu'ici, qui concerne principalement les plantes. Les animaux et les micro-organismes sont pour l'instant totalement négligés. Si ces derniers relèvent en principe de la directive 90/219/CEE, ils risquent d'échapper à la réglementation lorsqu'ils sont utilisés dans des processus de fabrication qui ne sont pas considérés comme une utilisation «confinée».

2.5.1. S'il y a lieu d'approuver les efforts déployés jusqu'ici par le comité scientifique des plantes pour traiter les dossiers relatifs aux OGM, ainsi que son rattachement aux comités scientifiques de l'alimentation et de l'alimentation animale pour ce qui est des aspects relatifs à la consommation humaine, qui ne relèvent pas de ses compétences, il faut toutefois souligner qu'il n'existe pas pour le moment de comité chargé d'évaluer les effets sur le produit final de l'introduction d'OGM dans le processus de production de produits alimentaires et non alimentaires (fibres textiles, peaux, lubrifiants, bioplastique, ainsi qu'un ensemble de processus industriels où les OGM peuvent être utilement utilisés à la place de substances chimiques ou simplement en raison de leur faible coût).

2.6. Étant donné que la procédure de comité prévue à l'article 21 et ses liens avec la consultation du ou des comités scientifiques sont essentiels pour définir différents aspects de la réglementation encore en suspens, il est bon de clarifier les mécanismes de fonctionnement, de participation, de transparence et d'interconnexion entre le comité des représentants des États membres et les comités scientifiques institués par la décision de la Commission 97/579/CE du 23 juillet 1997.

2.6.1. Plus généralement, s'agissant des mécanismes de consultation du public et de certaines catégories, le CES observe qu'en vertu de l'article 7, non modifié, ils continuent de relever de la compétence des États membres. Il existe actuellement une nette disparité qui peut également créer des distorsions dans les mécanismes d'autorisation (cf. l'article 6b, paragraphe 4B, qui exclut les périodes de consultation du public du calcul du délai de 90 jours dont dispose l'autorité compétente); il serait souhaitable de prévoir une harmonisation des critères appliqués, ainsi que d'examiner l'opportunité de prévoir des mécanismes de consultation au niveau européen, étant donné la sensibilité de l'opinion publique à cet égard.

2.7. On relève encore de multiples lacunes dans la définition des critères d'analyse des organismes transgéniques. En particulier, il est à noter que les annexes consacrent une large place aux plantes, alors que les critères concernant les animaux et les plantes transgéniques pour gènes animaux ne sont pas suffisamment traités. Or, ces deux questions revêtent une grande importance, tant du point de vue des risques pour la santé et l'environnement que de celui des aspects éthiques de l'utilisation de gènes humains et animaux dans des organismes humains et animaux (cf. à ce propos le difficile processus d'adoption de la directive sur les brevets biotechnologiques).

2.7.1. Le Comité prend acte du fait que les critères plus détaillés appliqués aux plantes supérieures ont été introduits par le biais d'une procédure de modification technique en 1994, sur la base de l'expérience existante, et que l'expérience dont on dispose concernant les autres organismes est encore limitée, et présume que la mise à jour des annexes est reportée à de futures adaptations au progrès technique effectuées sur la base de l'article 20.

2.8. La définition des critères de surveillance énoncés à l'annexe VII présente une importance particulière, surtout en ce qui concerne les considérations relatives à la santé humaine. L'utilisation comme marqueur d'un gène résistant aux antibiotiques, qui a suscité une vive inquiétude parmi les consommateurs, illustre les risques potentiels et non obligés de ces nouvelles technologies si le principe de précaution est négligé et si les meilleures technologies disponibles (MTD) ne sont pas utilisées. Cet exemple montre l'importance d'une consultation rapide, au cas par cas, des comités scientifiques.

2.8.1. C'est pourquoi le Comité estime, dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la santé, qu'il faudrait renoncer, en ce qui concerne la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, à l'utilisation de tout type de gènes marqueurs présentant des capacités de résistance aux antibiotiques.

2.9. Dans un secteur qui suscite autant de préoccupations dans l'opinion publique, le CES est persuadé que l'élaboration d'une législation appropriée d'évaluation et de contrôle des risques doit aller de pair avec une initiative forte, axée sur la sensibilisation et le débat scientifique ainsi que sur une information adéquate du public et l'intensification du dialogue entre les autorités, l'industrie et les associations socioprofessionnelles, environnementales et de consommateurs.

3. **Observations particulières**

3.1. *Articles premier et 2: Champ d'application et définitions*

3.1.1. La présentation du champ d'application et des définitions est plus claire. La mention des risques «directs et indirects» que la dissémination volontaire d'OGM «peut causer» est particulièrement significative, puisqu'elle élargit le concept d'évaluation des risques dans l'optique de la nouvelle annexe II.

3.2. *Article 4*

3.2.1. Une référence au principe de précaution concernant les risques potentiels pour la santé et l'environnement serait souhaitable (cf. les considérations relatives aux marqueurs présentées au paragraphe 2.8).

3.3. *Articles 5 et 10*

3.3.1. On se reportera aux considérations précédentes concernant l'étroite coordination à assurer entre la directive horizontale à l'examen et les directives sectorielles existantes ou à venir. Il reste entendu que pour les produits non couverts par des dispositions sectorielles, la directive à l'examen constitue la référence.

3.4. *Article 6b*

3.4.1. Il est fait référence au paragraphe 4b aux consultations prévues à l'article 7, laissées à la discrétion des États membres. Il serait bon de prévoir une meilleure harmonisation de cette consultation, de manière à éviter des distorsions et la discrimination de certains citoyens en matière d'information.

3.5. *Article 13a: Critères d'application de la procédure simplifiée*

3.5.1. Les critères et les exigences d'information de la procédure simplifiée sont opportunément subordonnés à la consultation des comités scientifiques et à la procédure de l'article 21.

3.6. *Article 13b, c et e*

3.6.1. Il faudrait spécifier au paragraphe 4 de l'article 13b sous quelle forme le dossier est rendu public.

3.6.2. Au paragraphe 6 de l'article 13b, il faudrait revoir la périodicité de sept ans de l'autorisation. Celle-ci est liée au plan de surveillance, sur les résultats duquel le notifiant doit présenter un rapport dans l'année précédant la date d'échéance, ainsi qu'un exemplaire de l'autorisation initiale et «toute autre information sur les risques du produit» (article 13c, paragraphe 2).

3.6.3. On peut toutefois se demander, le notifiant étant tenu conformément à l'article 13e d'envoyer périodiquement à la Commission et aux autorités compétentes des rapports de surveillance et de communiquer immédiatement toute nouvelle information relative aux risques, s'il est nécessaire de prévoir un délai fixe de sept ans pour le renouvellement, d'autant que les articles 6d et 16 prévoient déjà différents instruments pour la suspension de l'autorisation.

3.6.4. Un excès de rigidité risque en effet de décourager l'industrie sans pour autant améliorer les garanties de sécurité du public.

3.6.5. Une plus grande souplesse concernant les échéances de renouvellement pourrait être prévue lors de la notification et de la présentation du plan de surveillance (article 11, paragraphe 2d), au cas par cas, suivant les risques liés à l'interaction entre l'OGM considéré et l'écosystème, qui mettent plus ou moins de temps à se manifester.

3.7. *Article 17*

3.7.1. Il faudrait spécifier au paragraphe 2 comment les informations sont rendues publiques.

3.8. *Article 18*

3.8.1. Le CES demande à figurer parmi les destinataires du rapport visé au paragraphe 2.

3.9. *Article 20a: Consultation des comités scientifiques*

3.9.1. La consultation des comités scientifiques concernant la mise au point des critères de la procédure simplifiée et en cas d'objections soulevées par un État membre en vertu de l'article 16 est on ne peut plus opportune. Il convient de donner toute la transparence requise à cette procédure et d'assurer une coordination efficace entre les différentes compétences scientifiques de manière à garantir une évaluation globale de tous les risques sanitaires et environnementaux.

3.9.2. Le Comité constate que les comités scientifiques qui seront impliqués dans l'évaluation ne sont pas spécifiés et recommande que l'évaluation des risques soit complète et présente un caractère horizontal.

3.10. *Article 21: Comité réglementaire*

3.10.1. Le remplacement de la procédure de comitologie de type IIIa par une procédure IIIb renforce le pouvoir de décision des États membres par rapport à la Commission (une majorité simple suffit pour rejeter la proposition de la Commission). Il n'est toutefois pas certain qu'il soit plus facile d'obtenir l'appui de l'opinion publique et l'harmonisation des positions des États membres.

3.11. *Article 22a :Sanctions*

3.11.1. L'introduction de la clause sur les sanctions appliquées en cas de violation des dispositions nationales d'application est jugée tout à fait appropriée. Le problème de la responsabilité civile pour les dommages occasionnés par la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement mérite également réflexion.

3.11.2. Dans l'attente d'une réglementation horizontale de référence concernant la responsabilité pour les dommages environnementaux, il y a lieu d'examiner l'opportunité d'insérer une référence aux législations nationales prévoyant des assurances ou des fonds de garantie pour les produits contenant des OGM.

3.12. *Annexe III*

3.12.1. Il serait utile d'insérer dans les informations requises dans la notification une référence aux meilleures technologies disponibles (MTD) et à une évaluation des coûts/bénéfices.

3.13. *Annexe IV*

3.13.1. S'agissant des mentions prévues pour l'étiquetage obligatoire, les associations de consommateurs ont déjà soulevé des objections dans le cas des «nouveaux» aliments, à propos de la formule «le présent produit peut contenir des OGM», en exigeant une information sûre. Les producteurs craignent quant à eux que cette mention ne suscite une inquiétude injustifiée. Le Comité partage ces préoccupations et prend acte du fait que le règlement (CE) nº 1139/98 du Conseil [1] apporte un début de solution en ce qui concerne certains produits alimentaires (contenant des graines de soja et de maïs génétiquement modifiés).

3.13.2. Il faut toutefois tenir compte du fait que la directive 90/220/CEE, à la différence du règlement (CE) nº 258/97, est une directive horizontale, couvrant tous les produits contenant des OGM, produits qui ne sont pas nécessairement destinés au consommateur final, mais sont utilisés comme matière première dans des processus de production pour lesquels il est difficile au producteur de s'assurer de la nature du produit et d'exclure la présence d'OGM. De l'avis du CES, les directives verticales devraient contribuer à régler la question de l'étiquetage suivant l'utilisation prévue, en garantissant la pleine information des consommateurs, et la directive horizontale devrait être adaptée à cette modulation.

3.14. *Annexe V*

3.14.1. L'usage répété du conditionnel («dovrebbero»: «devraient») dans la version italienne du document de la Commission introduit une flexibilité excessive concernant des critères qui devraient être contraignants pour la classification dans la catégorie I.

3.15. *Annexe VI*

3.15.1. Le rapport d'évaluation devrait également comporter des éléments de référence à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) visée au paragraphe 2.4.4.1.

[1] JO L 159 du 3.6.1998.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le thème: «La résistance aux antibiotiques: une menace pour la santé publique»

(98/C 407/02)

Le 27 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis concernant le thème susmentionné.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 7 juillet 1998 (rapporteur: Mme Ström).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 101 voix pour et 3 voix contre l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le présent avis d'initiative a pour but d'attirer l'attention sur le problème de la résistance aux antibiotiques [1], qui constitue une menace croissante pour la santé publique. Les infections provoquées par des bactéries résistantes contribuent à la morbidité et à la mortalité, ce qui engendre des coûts de soins de santé supplémentaires. La gravité de ce problème est de plus en plus largement reconnue, ce que démontrent les nombreuses initiatives récentes tant au niveau des États membres (notamment un rapport pour 1998 de la Chambre des Lords britannique et une conférence internationale organisée par le gouvernement danois en septembre 1998) qu'au sein de l'Union européenne (par exemple une décision du Comité directeur scientifique donnant suite à la demande de la Commission de créer un groupe d'étude ad hoc multidisciplinaire ayant pour mandat d'examiner la question sous tous ses aspects) et dans des forums internationaux (les activités du Programme de l'OMS de contrôle de la résistance aux antimicrobiens ainsi que la Résolution adoptée récemment par l'Assemblée mondiale de la santé).

1.2. En vue de contribuer à cette discussion et dans le contexte du débat sur la récente communication de la Commission concernant le futur de la politique en matière de santé publique dans la Communauté européenne, l'avis étudie différentes manières d'aborder le problème de la résistance aux antibiotiques. Il le replace d'abord brièvement dans son contexte et rend compte des initiatives existantes à différents niveaux (national, UE, international), notamment des systèmes de surveillance de la résistance aux antibiotiques. Ensuite, il avance un certain nombre de recommandations d'actions futures au niveau national et européen, en insistant sur le fait que les mesures proposées doivent de préférence être prises dans le cadre d'une politique globale et intégrée.

1.3. Même s'il convient, pour lutter contre l'apparition de ce problème de résistance, d'envisager la santé humaine, la médecine vétérinaire et l'élevage en tant qu'éléments d'un même écosystème, l'avis se concentre principalement sur le problème de la résistance dans le domaine des soins de santé et sur les schémas de consommation d'antibiotiques dans la médecine humaine. L'avis part de l'hypothèse que la lutte contre ce problème demande la combinaison et la coordination des efforts de tous les acteurs concernés: le grand public, les autorités, les médecins, les patients, les vétérinaires, l'industrie, les chercheurs, les consommateurs, les éleveurs, etc. [2].

1.4. Bien que des bactéries résistantes aient été découvertes peu de temps après l'introduction de la pénicilline dans les soins cliniques, ce problème n'a commencé à attirer l'attention d'un large public que depuis quelques années. Cela provient du fait que, jusqu'à récemment, l'industrie pharmaceutique est parvenue à développer de nouveaux antibiotiques lorsqu'une résistance à des antibiotiques existants apparaissait. Toutefois, les bactéries cumulent à présent plusieurs résistances différentes, ce qui rend le développement de nouveaux médicaments de plus en plus difficile. La prévalence de bactéries résistantes aux antibiotiques est en augmentation et il devient parfois difficile de trouver des traitements efficaces contres des infections bactériennes. Bien que des recherches soient en cours pour trouver de nouveaux médicaments permettant de lutter contre les bactéries résistantes, personne ne peut dire dans quels délais de tels médicaments seront finalement disponibles. Par conséquent, il est capital de faire un usage rationnel et prudent des antibiotiques encore efficaces. En outre, il conviendrait d'accorder la plus grande priorité aux recherches relatives à l'usage optimal d'antibiotiques spécifiques ainsi qu'aux autres facteurs de risque pour l'apparition d'une résistance.

[1] Les antibiotiques sont des substances naturelles, produites par des micro-organismes, qui détruisent d'autres micro-organismes, ou empêchent leur développement tandis que les agents chimiothérapiques sont des substances de synthèse ayant les mêmes propriétés. Le terme d'agent antimicrobien a été défini comme toute substance d'origine naturelle, semi-synthétique ou synthétique capable de détruire un micro-organisme ou d'empêcher sa croissance, mais ne nuisant pas ou peu à l'hôte. Pour des raisons de simplicité, le terme antibiotiques sera utilisé aussi bien pour les antibiotiques classiques que pour les agents antimicrobiens ayant un effet antibactérien.

[2] Dans ce contexte, des initiatives telles que la collaboration prévue entre l'OMS et l'industrie pharmaceutique [par le biais de la Fédération internationale de l'industrie du médicament (FIIM)] sont d'une importance capitale.

2. **Contexte**

2.1. *Historique*

Depuis des milliards d'années, la présence d'antibiotiques dans la nature constitue un élément clé de l'équilibre fragile entre les micro-organismes sur terre. Les antibiotiques ont probablement été utilisés comme agents thérapeutiques plusieurs siècles avant leur découverte par la science moderne. Des traces de tétracycline ont été découvertes dans des momies nubiennes de plus de 1000 ans et certains scientifiques pensent que la longévité de la culture nubienne pourrait être due en partie à la présence et à l'utilisation d'antibiotiques. La bactériologie moderne est apparue à la fin du dix-neuvième siècle et la découverte de la pénicilline en 1928 par Sir Alexander Fleming est habituellement considérée comme le début de l'ère moderne des antibiotiques. Afin de comprendre l'impact énorme sur la santé humaine de l'introduction de traitements aux antibiotiques, il faut bien se rendre compte du fait que les salles d'hôpital, dans les années 30, étaient remplies de patients souffrant de pneumonie, de méningite, de bactériémie, de fièvre typhoïde, de rhumatisme cardiaque, de syphilis, de tuberculose et d'infection de plaies. Les méthodes de traitement efficaces de ces maladies étaient peu nombreuses. L'introduction des agents antibactériens a eu un énorme impact sur la morbidité et la mortalité des maladies infectieuses et a indubitablement été l'un des succès primordiaux de la médecine du 20e siècle. En 1944 déjà, peu après la découverte de la pénicilline, Fleming avait remarqué certaines souches de staphylocoque doré capables de détruire la pénicilline et avait mis en garde contre l'abus de pénicilline, qui pourrait donner lieu à la sélection de mutations génétiques chez des bactéries qui deviendraient ainsi pharmacorésistantes. Aujourd'hui, après un demi-siècle d'utilisation des antibiotiques, les gènes provoquant une résistance aux antibiotiques sont plus ou moins courants dans pratiquement tous les principaux pathogènes bactériens. Ce problème devient rapidement une menace importante pour la santé publique dans le monde. Des bactéries tuberculeuses multirésistantes aux antibiotiques redeviennent progressivement la cause principale de décès dans le monde. Aujourd'hui, les patients soignés en hôpitaux sont atteints d'infections dues aux entérocoques, résistant à la plupart des antibiotiques connus, ce qui entraîne des taux de mortalité élevés. Dans certaines parties du monde, et même en Europe, des enfants doivent parfois subir une puissante antibiothérapie contre des infections communes de l'oreille moyenne, dues à la propagation de souches résistantes de pneumocoque récemment importées. Dans les pays en voie de développement, des souches multirésistantes de bactéries, causant la dysenterie, sont à l'origine d'une mortalité élevée en raison du manque de fonds disponibles pour utiliser les rares (et coûteux) antibiotiques modernes restants pour traiter ces infections.

2.2. *Qu'est-ce que la résistance aux antibiotiques?*

Les bactéries font preuve d'une diversité et d'une flexibilité génétiques. Lors de la multiplication des bactéries par la mitose, des mutations fortuites peuvent affecter leur patrimoine génétique, ce qui peut entraîner une résistance aux antibiotiques. La membrane cellulaire des bactéries peut notamment subir des mutations empêchant les molécules d'antibiotiques de pénétrer à l'intérieur de la cellule bactérienne, ou la bactérie peut acquérir des enzymes lui permettant de détruire l'antibiotique. Les bactéries peuvent également devenir résistantes aux antibiotiques par l'acquisition d'éléments génétiques pouvant être transférés à partir d'autres bactéries résistantes. De tels transferts de gènes bactériens sont également possibles entre bactéries appartenant à des espèces bactériennes différentes. Des études de génétique bactérienne ont montré que les gènes résistants se composent souvent de cassettes mobiles contenant plusieurs mécanismes de résistance à de nombreux antibiotiques. Par conséquent, il importe de considérer la résistance aux antibiotiques comme un phénomène génétique écologique. L'être humain et les animaux sont porteurs d'une quantité très importante de bactéries, que l'on appelle la flore bactérienne normale et que l'on retrouve notamment sur la peau, dans les muqueuses et dans l'intestin. Elles sont indispensables à certaines fonctions corporelles importantes. L'action du traitement aux antibiotiques sur ces bactéries pourrait entraîner la sélection de bactéries résistantes dans la flore normale. Compte tenu du fait que la plupart des bactéries se multiplient dans un laps de temps très court, une telle résistance peut donc se propager rapidement.

2.3. *Quelle est l'ampleur de la résistance aux antibiotiques?*

Aujourd'hui, dans le monde entier, les autorités chargées de la santé, les médecins, les vétérinaires et les chercheurs travaillant dans le domaine des maladies infectieuses craignent fortement que le développement rapide de la résistance aux antibiotiques ne réduise considérablement les possibilités de traitement des maladies infectieuses courantes. Malgré les efforts fournis pour freiner l'augmentation de la résistance aux antibiotiques, le problème ne cesse de croître. Les bactéries et les gènes bactériens migrent librement entre les différents systèmes écologiques (par exemple, d'une personne à une autre à l'intérieur et en dehors de l'hôpital, de l'animal à la nourriture ou de la nourriture à une personne), ce qui signifie que, quel que soit le vecteur de transmission, la résistance peut être transmise en même temps que les bactéries. Toutefois, dans de nombreux pays, de récents rapports indiquent qu'à condition de prendre des mesures appropriées, il pourrait encore être temps de limiter l'apparition et la propagation de nouvelles bactéries résistantes.

2.3.1. La société

Les inflammations pulmonaires causées par des pneumocoques comptent parmi les infections acquises en communauté les plus courantes dans le monde et frappent principalement les personnes âgées et les jeunes enfants. Une autre maladie courante causée par cette bactérie est l'infection de l'oreille moyenne (otite). Les pneumocoques résistant à la pénicilline sont maintenant répandus dans de nombreux pays. En Europe, la France et l'Espagne ont notamment la prévalence la plus élevée avec un niveau de résistance de 35 % à 50 %. Ces infections courantes deviennent ainsi de plus en plus difficiles à traiter et requièrent, dans certains cas, de fortes doses d'antibiotiques qui ne peuvent être administrées que par injection, ce qui grève les dépenses en soins de santé.

Les bactéries tuberculeuses (TB) multirésistantes aux antibiotiques représentent un problème important dans les pays en voie de développement mais également en Europe et dans le reste du monde industrialisé. Des foyers de TB multirésistantes ont été signalés dans 35 États des États-Unis, ainsi que dans de nombreux pays d'Europe. La pandémie de tuberculose a été facilitée par l'épidémie de HIV étant donné que les patients souffrant d'une déficience immunitaire étaient plus facilement atteints de ce type d'infections difficiles à traiter.

2.3.2. Chaîne alimentaire

Les incidences de salmonelloses humaines ont considérablement augmenté dans de nombreux pays européens au cours des dernières décennies. La salmonelle provenant à l'origine de bétail, de volailles ou d'œufs colonisés peut se transmettre par le biais de la chaîne alimentaire. Occasionnellement, les salmonelloses peuvent se propager dans des tissus en profondeur ou dans le sang, et un traitement antibiotique efficace devient alors nécessaire. Dans bien des pays européens, les antibiotiques sont de moins en moins efficaces contre certaines souches de salmonelles en raison de leur multirésistance aux antibiotiques qui se propage à une allure inquiétante. Même le campylobacter, une autre bactérie intestinale se transmettant par la chaîne alimentaire, présente aujourd'hui une résistance croissante à certains antibiotiques.

2.3.3. Hôpitaux

Les bactéries provoquant des infections nosocomiales sont en augmentation. Le staphylocoque est toujours la bactérie la plus courante à cet égard, mais de nombreuses autres espèces de bactéries sont devenues des causes importantes d'infections nosocomiales. La propagation de staphylocoques résistant à la Méthicilinne (SARM), qui sont souvent résistants à de multiples antibiotiques, illustre le problème actuel des infections difficiles à traiter dans les centres de soins de santé. La prévalence du SARM en Europe varie considérablement en fonction des pays. En 1992, une étude à grande échelle portant sur plus de 10 000 patients dans plus de 1 400 unités de soins intensifs dans 17 pays d'Europe occidentale a révélé qu'en moyenne, 60 % des staphylocoques sont des SARM.

D'autres bactéries, les entérocoques, peuvent provoquer des infections nosocomiales. Ces bactéries sont naturellement résistantes à de nombreux antibiotiques et, souvent, un seul groupe d'antibiotiques (les glycopeptides) permet de les traiter. Actuellement, dans les services médicaux de nombreux pays, des entérocoques se propagent qui résistent à ces remèdes et pour lesquels il n'existe plus de traitement efficace. De tels exemples justifient la crainte d'une ère post-antibiotique. Étant donné que les entérocoques font partie de la flore intestinale normale des humains, ils sont pratiquement impossibles à déloger. Un transfert génétique horizontal de la résistance élevée à la vancomycine vers les staphylocoques n'est qu'une question de temps et la crainte va croissant de voir ce phénomène se réaliser et causer ainsi d'importants problèmes de traitement dans les services médicaux.

2.4. *Facteurs intervenant dans l'apparition et la propagation de la résistance aux antibiotiques*

Les mutations survenant dans le patrimoine génétique des bactéries (notamment les mutations chromosomiques) qui sont à l'origine de la résistance aux antibiotiques se déroulent toujours indépendamment du fait que les micro-organismes aient été exposés ou non aux antibiotiques. Un facteur important qui détermine la capacité d'une bactérie devenue résistante aux antibiotiques de se multiplier et de se propager, réside dans la présence ou non dans l'environnement d'antibiotiques susceptibles de détruire ou d'enrayer le développement des bactéries normales (sensibles aux antibiotiques) et de laisser ainsi «le champ libre» à la multiplication et à la propagation d'organismes résistants. L'on appelle cela la pression de sélection des antibiotiques.

Dans l'ensemble des systèmes écologiques dans lesquels on utilise des antibiotiques, deux facteurs majeurs influencent l'ampleur du problème de la résistance aux antibiotiques. Aujourd'hui, tous les médecins et les chercheurs s'accordent pour dire que l'usage inadéquat des antibiotiques est l'un des facteurs clés responsables de l'apparition de cette résistance. De nombreux rapports et études soutiennent cette relation de cause à effet. Le second facteur clé réside dans la possibilité et la faculté des bactéries résistantes de se propager dans l'environnement, notamment lorsque les conditions environnementales favorisent la transmission d'une personne à l'autre.

2.4.1. Société

Les facteurs facilitant l'apparition et la propagation de bactéries résistantes dans la communauté actuelle sont nombreux:

— Un grand nombre de facteurs peuvent entraîner l'usage inapproprié des antibiotiques et ainsi influencer également le développement de la résistance:

  • la plupart des antibiotiques sont utilisés pour le traitement des infections des voies respiratoires, dont la majorité est due à des virus et ne peut pas être traitée avec des antibiotiques. Les médecins disposent d'outils limités afin de déterminer si une infection est provoquée par un virus ou une bactérie. Dans le doute, lorsque le médecin se trouve face à un malade, la crainte de laisser passer une infection bactérienne ou de se voir accusé de faute professionnelle peut l'inciter à établir une prescription «par sécurité»;

  • les désirs prononcés/demandes des patients ou des parents en ce qui concerne la prescription d'antibiotiques pour le traitement d'infections souvent non bactériennes (telles que les rhumes et les infections respiratoires virales);

  • la faible connaissance qu'ont les médecins et les patients du risque de développement d'une résistance que comporte l'usage inapproprié de ces médicaments;

  • la possibilité, dans certains pays, de se procurer des antibiotiques légalement et sans prescription;

- les régimes antibiotiques non optimaux, par exemple les doses et/ou les durées de traitement inadéquates;
- la commercialisation, dans certains pays, de produits antibiotiques frelatés, en particulier dans les pays en développement. L'usage de ces produits dans lesquels les substances actives ne sont pas du tout ou pas suffisamment présentes ou sont hétérogènes, peut entraîner un «sous-traitement» et provoquer ainsi une résistance.

— Des conditions socioéconomiques défavorables dans des pays frappés par la pauvreté et la promiscuité contribuent à l'apparition et à la propagation de bactéries résistantes.

— Dans les pays industrialisés également, certains facteurs sociaux sont déterminants pour la propagation de la résistance, tels que des «contacts rapprochés» dans certains milieux, notamment dans les cliniques, les écoles et les crèches. En Islande, le pourcentage élevé d'enfants accueillis dans les crèches est apparu comme étant une explication importante de la propagation rapide de pneumocoques résistants à la pénicilline, notamment.

— La mobilité accrue de la population permet la transmission rapide des bactéries résistantes aux antibiotiques.

— La mondialisation des approvisionnements en nourriture favorise la propagation rapide des bactéries transmises par la chaîne alimentaire.

2.4.2. Milieu hospitalier

— L'utilisation d'antibiotiques à large spectre est souvent nécessaire dans les soins médicaux car les patients soignés aujourd'hui sont souvent atteints d'infections bactériennes graves, associées notamment à des traitements affaiblissant les défenses immunitaires (chimiothérapies, transplantations). Ces traitements aux antibiotiques facilitent la sélection de bactéries résistantes.

— L'utilisation d'instruments techniques complexes pour les soins médicaux crée des «niches» pour de nouvelles bactéries qui ne se développeraient pas autrement. L'on peut citer comme exemple les appareils respiratoires, les dispositifs de dialyse ainsi que différents types de cathéters.

— En milieu hospitalier, l'hygiène et des systèmes d'isolement adéquats sont de la plus haute importance afin d'éviter la propagation de souches résistantes.

2.4.3. La médecine vétérinaire et l'élevage

L'usage d'antibiotiques chez les animaux s'effectue non seulement sous la forme d'additifs dans l'alimentation animale en vue de stimuler la croissance dans l'élevage mais également en médecine vétérinaire à des fins curatives et prophylactiques. Certains pays déclarent que 50 % de leur production de composés antimicrobiens sont utilisés dans l'agriculture (c'est-à-dire pour l'élevage, la pêche et la protection des végétaux); la plupart étant utilisés comme stimulateurs de croissance chez les animaux. L'utilisation d'antibiotiques chez les animaux peut entraîner la sélection de bactéries résistant aux antibiotiques au sein de la population animale, qui peuvent ensuite se transmettre aux humains via la chaîne alimentaire. Certaines de ces bactéries, telles que la salmonelle et le campylobacter, peuvent provoquer de graves maladies humaines par le biais de la chaîne alimentaire. En octobre 1997, lors d'une réunion de l'OMS rassemblant des experts dans ce domaine, il a été souligné qu'il «existe une preuve directe que l'utilisation d'antimicrobiens chez les animaux entraîne la sélection de sérotypes de Salmonelles non typhoïdes résistantes aux antibiotiques» et que «ces bactéries ont été transmises à l'homme par la nourriture ou par le contact direct avec les animaux». La preuve a également été avancée que l'usage d'additifs dans l'alimentation des animaux a contribué à la constitution d'un réservoir de gènes résistants aux glycopeptides chez les entérocoques. En ce qui concerne les fluoroquinolones, le groupe d'experts considère en outre qu'il importe d'attirer particulièrement l'attention sur les risques liés à leur usage répandu comme médicaments destinés aux animaux, lorsqu'on sait que ces médicaments constituent un groupe important d'antibiotiques en médecine humaine. C'est pourquoi une réunion de l'OMS s'est tenue en juin 1998 sur «L'usage de quinolones chez le bétail et les conséquences possibles sur la santé humaine».

2.4.4. L'agriculture

Les antibiotiques sont également utilisés dans l'agriculture afin de prévenir les maladies bactériennes des végétaux, de protéger les cultures et de préserver les forêts. Les chiffres sont difficiles à obtenir. L'on peut citer comme exemple qu'aux États-Unis, au moins 10 000 kg de streptomycine sont utilisés chaque année pour contrôler le feu bactérien des pommiers et des poiriers. La streptomycine et les tétracyclines sont également utilisées contre la gale bactérienne de la tomate et du poivron ainsi que contre la carie spongieuse de la pomme de terre. Dans l'UE, plus de 800 substances sont agréées pour la protection des végétaux, dont un certain nombre sont des antibiotiques.

2.5. *Impact financier et effet sur la santé de la résistance antimicrobienne*

Le coût pour le patient individuel infecté par un germe résistant aux antibiotiques est évident: hospitalisation prolongée, souffrance, résultat négatif de l'opération et risque de décès dans les cas d'infection incurable. Il est difficile d'évaluer le coût pour la société dans son ensemble de la prévalence accrue de la résistance aux antibiotiques. Un rapport élaboré entre autres par Holmberg a conclu que «bien que l'on ne puisse pas quantifier précisément les effets néfastes sur l'économie et la santé des infections bactériennes résistantes aux antibiotiques, la résistance aux antimicrobiens est un problème de santé important et représente un poids économique pour la société.» Pour donner un exemple concret, les centres américains pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC) ont récemment estimé

les coûts médicaux directs pour un patient souffrant d'une infection sanguine par des entérocoques résistants à la vancomycine à 18 000 dollars/hospitalisation. De tels chiffres sont difficilement disponibles pour l'Europe; à titre indicatif, l'on peut signaler que le coût d'une infection difficile à traiter aux antibiotiques qui requerrait une semaine de soins hospitaliers intensifs s'élèverait dans certains États membres à au moins 12 000 dollars.

2.6. *La résistance aux antibiotiques est-elle réversible?*

L'on émet souvent l'hypothèse que les bactéries porteuses des gènes de résistance aux antibiotiques supportent une «charge», qui a notamment comme résultat de ralentir leur développement par rapport aux bactéries normales. Cette hypothèse sert également de base au raisonnement selon lequel une consommation réduite d'antibiotiques peut contribuer à réduire la multiplication de bactéries résistantes dans la société, puisqu'elles seront alors évincées progressivement par la «réapparition» des bactéries normales. L'on peut citer quelques exemples récents étayant l'hypothèse selon laquelle une modification de la consommation d'antibiotiques peut réduire la prévalence d'un certain type de résistance aux antibiotiques sur le plan national/local. De récentes études génétiques ont cependant indiqué que les bactéries résistantes sont capables d'incorporer des gènes supplémentaires qui compenseront la «charge» causée par la résistance, ce qui les rendra aussi virulentes que des bactéries normales. Il importe d'améliorer rapidement les connaissances des événements moléculaires et génétiques liés au développement de la résistance aux antibiotiques.

3. Initiatives existantes, à différents niveaux, visant à combattre la résistance aux antibiotiques

3.1. *Introduction*

3.1.1. Le paragraphe qui suit dresse un aperçu d'un certain nombre d'initiatives existantes visant à lutter contre le problème de la résistance aux antibiotiques, aux niveaux national, communautaire et international. Cet aperçu sera basé en partie sur les réponses fournies à quatre questionnaires thématiques envoyés aux personnes concernées dans chaque État membre au début du mois d'avril 1998 (ainsi qu'à la Hongrie et à la République tchèque) au début du mois d'avril 1998 [1]. Sans prétendre dresser un aperçu exhaustif de la situation au sein des États membres, les informations obtenues grâce à ce questionnaire mettent en évidence un certain nombre de domaines qu'il y a lieu d'analyser et d'examiner plus avant.

3.1.2. L'on peut décrire les initiatives existantes de lutte contre la résistance aux antibiotiques — qui, dans certains pays tels que le Danemark et la Suède, s'inscrivent dans une stratégie intégrée [2] — ainsi que les recommandations d'actions futures (voir partie 4 ci-dessous) d'après les catégories générales suivantes:

— utilisation des antibiotiques chez les humains et chez les animaux: éléments de bonnes pratiques;

— contrôle de l'utilisation des antibiotiques;

— surveillance de la résistance aux antibiotiques chez des isolats de bactéries humaines et animales;

— contrôle des infections en milieu hospitalier et non hospitalier;

— recherche;

— éducation et autres mesures.

3.2. *Utilisation des antibiotiques chez les humains et chez les animaux: éléments de bonnes pratiques*

3.2.1. Il convient d'attacher la plus grande importance aux mesures permettant de favoriser des changements d'attitude chez tous les acteurs concernés, en vue de promouvoir un usage plus judicieux des antibiotiques. De telles mesures comprennent notamment: l'élaboration des lignes de conduite pour les médecins et les patients ainsi que pour les vétérinaires et leurs clients en ce qui concerne la prescription et l'usage d'antibiotiques; un examen des règles déterminant les personnes autorisées à prescrire et à vendre des antibiotiques; une évaluation des systèmes de remboursement; le matériel éducatif destiné aux acteurs concernés et relatif à la nature des problèmes de résistance ainsi qu'à des moyens d'aborder ce problème; etc.

3.2.2. Utilisation des antibiotiques chez les humains

3.2.2.1. De même que pour les règles régissant l'utilisation d'antibiotiques au niveau des États membres, les réponses obtenues jusqu'à présent aux questionnaires sur «La disponibilité et la consommation des agents antimicrobiens en médecine humaine» [3] et sur les «Lignes directrices et actions éducatives sur l'usage des agents antimicrobiens» [4], permettent de tirer les conclusions suivantes:

— dans tous les États membres desquels nous avons reçu des informations, une prescription médicale est

[1] Ces questionnaires, des informations complémentaires relatives à des exemples de meilleures pratiques, les activités du Programme OMS de contrôle de la résistance aux antimicrobiens ainsi que des exemples d'initiatives existantes sur le plan international et au niveau de l'UE en ce qui concerne la surveillance de la résistance aux antibiotiques sont présentés en annexe de l'avis de la section (CES 567/98 fin).

[2] Au Danemark, une telle stratégie est poursuivie depuis 1995 dans le cadre du Programme intégré danois de recherche et de contrôle de la résistance aux antimicrobiens (DANMAP); en Suède, un programme stratégique pour l'usage rationnel des antibiotiques et la surveillance de la résistance (STRAMA) a été mis en place depuis 1994.

[3] Nous avons reçu des informations des personnes de contact d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de Finlande, de France, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de Suède et du Royaume-Uni.

[4] Nous avons reçu des informations des personnes de contact de Belgique, du Danemark, de Finlande, de France, d'Allemagne, de Grèce, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de Suède et du Royaume-Uni.

requise pour les antibiotiques oraux ou parentéraux; dans aucun de ces pays les antibiotiques prescrits ne peuvent s'obtenir ailleurs qu'auprès des médecins, des hôpitaux ou des pharmacies agréées. En outre, dans l'ensemble de ces pays, les antibiotiques prescrits sont couverts par un système de remboursement;

— dans de nombreux États membres, des lignes directrices nationales (d'ordre général et/ou offrant des indications spécifiques) ont été élaborées concernant les politiques en matière de traitements aux antibiotiques. Dans certains pays (l'Italie, le Luxembourg, le Portugal), il semble que de telles lignes directrices n'existent pas encore; aux Pays-Bas, une première tentative visant à aboutir à un accord sur de telles lignes directrices nationales vient d'avoir lieu;

— lorsque ces lignes directrices existent, leur observance est contrôlée dans un certain nombre de pays, alors que dans d'autres (notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France), ce n'est pas encore le cas;

— des cours de recyclage (écrits ou oraux) à l'intention des médecins sur l'utilisation des antibiotiques sont organisés dans un certain nombre d'États membres, alors que, dans d'autres (au Portugal, au Royaume-Uni), de tels cours ne sont pas encore organisés de façon systématique.

3.2.2.2. En ce qui concerne les actions au niveau communautaire, l'on peut notamment citer la demande de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMEA) invitant les États membres à fournir au Comité des spécialités pharmaceutiques de l'EMEA (CPMP) toute information relative à d'éventuelles lignes directrices officielles existantes et concernant l'usage rationnel des antibiotiques.

3.2.3. Utilisation des antibiotiques chez les animaux

3.2.3.1. Il convient ici d'opérer une distinction entre, d'une part, l'utilisation d'antibiotiques comme médicaments vétérinaires et, d'autre part, leur usage comme stimulateurs de croissance dans le fourrage. Les récentes discussions au sein de la Communauté se sont principalement concentrées sur cette dernière utilisation.

3.2.3.2. Actuellement, une dizaine d'agents antibactériens différents sont approuvés comme stimulateurs de croissance dans l'UE. Toutefois, certains États membres ont restreint l'usage de ces stimulateurs de croissance, soit par voie législative, soit au moyen d'instruments volontaires. Le seul État membre qui a interdit l'usage d'antibiotiques comme additifs dans l'alimentation des animaux en vue de stimuler la croissance [1] est la Suède (cette interdiction est entrée en vigueur en 1986). Lors de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, il a été convenu qu'elle pourrait maintenir jusqu'au 31 décembre 1998 son interdiction générale d'utiliser des antibiotiques comme additifs dans l'alimentation des animaux. En outre, la Finlande se voyait accorder des dérogations relatives à l'utilisation de certains antibiotiques comme stimulateurs de croissance (en vigueur jusqu'à la fin de 1997).

3.2.3.3. L'avoparcine, utilisée auparavant comme stimulateur de croissance, est un proche parent de la vancomycine, l'un des produits antibiotiques les plus importants pour les soins de santé. L'usage d'avoparcine dans l'élevage est mis en question car il entraîne la sélection des gènes de résistance à la vancomycine qui peuvent se propager notamment via les aliments. En mai 1995 et janvier 1996 respectivement, le Danemark et l'Allemagne, invoquant la clause de sauvegarde figurant à l'article 11 de la Directive 70/524/CEE, ont interdit unilatéralement sur leur territoire l'usage d'avoparcine dans les aliments pour animaux. Après quoi, en janvier 1997, la Commission européenne, se basant sur le principe de précaution, a suspendu l'autorisation d'utiliser l'avoparcine dans l'élevage en attendant que les risques éventuels soient examinés (Directive 97/6/CE du 30 janvier 1997 modifiant la Directive 70/524/CEE du Conseil concernant les additifs dans l'alimentation des animaux).

3.2.3.4. Il convient cependant de noter que d'autres antibiotiques sont également utilisés dans l'élevage comme stimulateurs de croissance. Pour certains de ces antibiotiques (par exemple l'avilamycine, la spiramycine, la tylosine et la virginiamycine), des substances analogues sont également utilisées en médecine humaine (ou produites à cet effet). Malheureusement, le développement d'une résistance à ces antibiotiques a déjà été signalé, ce qui pourrait avoir pour effet d'écourter la durée effective de leur utilisation en médecine humaine. C'est sur cette base que la clause de sauvegarde prévue par la Directive 70/524/CEE a été récemment invoquée par la Finlande (pour la tylosine et la spiramycine) et le Danemark (pour la virginiamycine).

3.3. *Contrôle de l'utilisation des antibiotiques*

3.3.1. L'existence de systèmes de contrôle et de statistiques en matière d'utilisation/de vente d'antibiotiques est essentielle, car ils apportent des informations précieuses sur la corrélation entre les taux d'utilisation et les schémas de résistance.

3.3.2. Contrôle de l'utilisation des antibiotiques en médecine humaine

En ce qui concerne le contrôle, au sein des États membres, de l'utilisation des antibiotiques chez l'homme, les réponses obtenues au questionnaire sur «La disponibilité et la consommation des agents antimicrobiens en médecine humaine» [2] permettent de tirer les conclusions suivantes:

— Des statistiques officielles sur les quantités d'antibiotiques prescrits/vendus existent dans un certain nombre d'États membres; dans un certain nombre de cas (notamment en Autriche, au Danemark et au Luxembourg), ces statistiques officielles ne concernent qu'une partie de la consommation d'antibiotiques (notamment parce que l'usage d'antibiotiques dans les hôpitaux ou celui d'antibiotiques non remboursés par le service national de soins de santé

[1] Il faut cependant faire remarquer que quelques-unes de ces substances (par exemple la tylosine) continuent d'être utilisées en médecine vétérinaire, sous prescription.

[2] Les informations proviennent de personnes de contact en Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, en Grèce, en Hongrie, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni.

ne sont pas contrôlés). Pour un certain nombre de pays (l'Italie, la France et les Pays-Bas), les personnes interrogées signalent que de telles statistiques officielles ne sont pas disponibles normalement.

— En ce qui concerne le niveau auquel les statistiques peuvent être analysées (national, régional, local, milieu hospitalier, prescripteurs individuels), la situation semble différer fortement d'un État membre à l'autre. Seuls deux pays semblent disposer de ces données à tous les niveaux évoqués (le Portugal et la Finlande; dans ce dernier pays, les statistiques aux niveaux local, hospitalier et de la prescription ne sont disponibles qu'à des fins administratives et scientifiques).

3.3.3. Contrôle de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux

À quelques exceptions près (notamment le Danemark et la Suède), des données utiles relatives à l'utilisation d'antibiotiques chez les animaux ne sont pas disponibles aisément dans les États membres. Il convient cependant de noter que, depuis le 1er avril 1998, la Directive 95/69/CEE [1] exige des établissements produisant des antibiotiques utilisés comme additifs dans les aliments, de tenir un registre afin de garantir la possibilité de retracer tout le parcours des antibiotiques et les quantités utilisées, en spécifiant notamment la nature et la quantité d'additifs achetés. Ce registre est à la disposition des autorités compétentes des États membres. En outre, toute personne autorisée à vendre au détail des produits de médecine vétérinaire est tenue de consigner par écrit de façon détaillée les différents aspects des entrées et des sorties.

3.4. *Surveillance de la résistance aux antibiotiques chez des isolats de bactéries humaines et animales*

3.4.1. En vue de fournir la base nécessaire à la modification des schémas de prescription ou d'utilisation et afin de prendre d'autres mesures permettant de lutter contre la résistance aux antibiotiques, des systèmes de surveillance globaux et permanents sont indispensables. Au cours des dernières années, de nombreuses initiatives ont été lancées pour établir ou renforcer les systèmes de surveillance, à la fois dans les États membres et au niveau communautaire/international. Bien qu'il s'agisse en soi d'un développement positif, il faudrait examiner si de nouvelles actions et/ou une coordination accrue des initiatives existantes sont nécessaires. Les problèmes courants incluent: le fait que, dans certains cas, les systèmes de surveillance locaux ne communiquent pas leurs données à un système national; la comparabilité des données; le fait que les données ne sont pas accessibles à tous; le manque de liaisons entre les données cliniques et de laboratoire; etc.

3.4.2. Dans le cadre du Programme de surveillance de la résistance aux antimicrobiens de l'OMS, un aperçu des activités nationales en matière de surveillance de la résistance aux antimicrobiens a été présenté lors d'une réunion qui s'est tenue en décembre 1997 à Vérone.

3.4.2.1. Pour ce qui est des informations obtenues grâce au questionnaire sur «La surveillance de la résistance aux antibiotiques» [2], l'on peut conclure que:

— Dans la majorité des États dont nous avons reçu des informations, il existe, au niveau national, l'un ou l'autre type de système de notification volontaire ou obligatoire de la sélection de pathogènes bactériens résistants à certains antibiotiques en médecine humaine. Cependant, des différences d'application importantes existent: alors que dans certains pays (notamment la République tchèque, la Grèce, l'Italie, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède) un grand nombre de pathogènes concernés (par exemple le SARM, les VRE [Vancomycin resistant Enterococcus fæcium (Enterococcus fæcium résistant à la vancomycine)], les pneumocoques résistants aux PC et les bactéries Gram-négatives multirésistantes) sont couverts, dans d'autres pays, les actions de contrôle de la résistance aux antibiotiques ont une étendue plus limitée. Dans la plupart de ces pays (sauf au Royaume-Uni et en Italie), cette information est disponible par voie officielle. Dans certains États membres (en Allemagne, en Irlande, au Luxembourg, au Portugal et en Espagne), il n'existe pas, à l'heure actuelle, de système national de notification.

— Dans la plupart des États membres, des programme nationaux de contrôle de la qualité des expérimentations sur la prédisposition aux antimicrobiens ont été mis en place; dans tous ces pays, à l'exception du Danemark, de la Grèce et de l'Espagne, ces programmes s'appliquent également aux laboratoires privés. En Autriche, en Irlande, en Italie et au Portugal, de tels programmes n'existent pas; en Autriche, en Belgique, en Irlande et au Portugal, un certain nombre de laboratoires utilise le Système national britannique de contrôle externe de la qualité géré par le PHLS [Public Health Laboratory Service (Service de laboratoire de la santé publique)], d'Angleterre et du Pays de Galles.

3.4.3. Il existe de nombreux exemples récents d'initiatives au niveau européen et international.

3.4.3.1. Il convient de mentionner en particulier le projet EARSS, lancé récemment, dont l'objectif est de mettre sur pied un Système européen de surveillance de la résistance aux antimicrobiens ainsi que la Banque de données mondiale actuellement en cours de création dans le cadre du Programme OMS de contrôle de la résistance aux antimicrobiens. Plusieurs autres projets financés par l'UE, tels que le Réseau de surveillance de la tuberculose, le projet sur les infections nosocomiales coordonné par EZUS à Lyon et le projet Salmnet/Enter-

[1] JO L 332 du 30.12.1995, pp. 15-32.

[2] Nous avons reçu des informations des personnes de contact d'Autriche, de Belgique, de la République tchèque, du Danemark, de Finlande, de France, d'Allemagne, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, d'Espagne, de Suède et du Royaume-Uni.

net comprennent également des actions relatives à la surveillance de la résistance aux antibiotiques.

3.4.3.2. Dans ce contexte, la pertinence des activités de l'EMEA doit également être soulignée. En particulier si l'on songe à la «Note for Guidance on the Pharmacodynamic Section of the Summary of Product Characteristics (SPC) for Anti-bacterial Medicinal Products» approuvée récemment par le Comité des spécialités pharmaceutiques (CPMP). Ce document, destiné à l'industrie ainsi qu'aux autorités de réglementation, contient des conseils sur la manière de diffuser de l'information aux professionnels de la santé et aux patients, préalablement à l'introduction d'un nouvel antibiotique. Tout en reconnaissant le problème des différences géographiques dans l'apparition d'une résistance au sein de l'UE, le document exige des «titulaires d'une autorisation de mise sur le marché» qu'ils fournissent des données récentes relatives aux schémas de résistance locaux. Ces données, qui constituent, pour les médecins hospitaliers, des informations précieuses pour la prescription de ces produits dans le cadre de traitements anti-infectieux, sont alors intégrées dans la section du SPC relative aux propriétés pharmacodynamiques ainsi que dans les Rapports d'évaluation officielle européens.

3.4.4. En ce qui concerne la surveillance de la résistance aux antibiotiques chez les animaux, l'on peut citer notamment les activités entreprises par le Comité des médicaments vétérinaires (CVMP) de l'EMEA qui étudie actuellement l'apparition de la résistance aux antibiotiques chez les animaux ainsi que sa transmission possible à l'homme. Par ailleurs, il convient également de mentionner le programme de surveillance mis sur pied conformément à l'article 2 de la Directive 97/6/CE (voir 3.2.3.3). Dans un premier temps, ce programme, qui pourrait être étendu dans le futur, se limitera à un seul organisme (*Enterococcus fæcium*), tout en se concentrant sur un nombre défini d'États membres et de composés antibactériens des additifs dans l'alimentation des animaux.

3.5. *Contrôle des infections en milieu hospitalier et non hospitalier*

3.5.1. Actuellement, plusieurs initiatives ont été lancées en vue d'obtenir un aperçu des stratégies visant à lutter contre les infections au sein des États membres. Ces initiatives comprennent notamment le groupe d'études de l'ESCMID [European Society for Clinical Microbiology and Infectious Diseases (Association européenne de microbiologie clinique et des maladies infectieuses], sur les infections nosocomiales, le groupe européen HELICS sur les infections nosocomiales ainsi que le projet sur les infections nosocomiales coordonné par EZUS à Lyon.

3.5.2. Les réponses obtenues au questionnaire sur «La politique de contrôle des infections» [1] permettent de tirer les conclusions suivantes:

— Dans un grand nombre d'États membres, des lignes directrices nationales ont été publiées concernant les politiques de contrôle des infections en milieu hospitalier et non hospitalier. En Finlande, une politique de contrôle des infections en milieu hospitalier est toujours en phase expérimentale à l'échelle nationale; en Hongrie, une telle politique est en cours d'élaboration. En Autriche, des lignes directrices nationales en matière de contrôle des infections sont pour l'instant inexistantes.

— Dans la plupart des pays en question (à l'exception de la France, de la Hongrie et du Luxembourg), la mise en œuvre de programmes de contrôle des infections est obligatoire dans les hôpitaux.

— Dans un certain nombre d'États membres, des programmes formels de formation au contrôle des infections sont proposés aux médecins et aux infirmier(e)s. Dans d'autres (notamment le Luxembourg, l'Espagne et la Suède), en revanche, de tels programmes de formation n'existent pas.

3.6. *Recherche*

3.6.1. Le milieu universitaire comme l'industrie pharmaceutique accordent de plus en plus d'importance à la recherche dans le domaine de la résistance aux antibiotiques. Les activités de recherche comprennent des projets visant à mieux comprendre le mécanisme qui sous-tend l'émergence d'une résistance ainsi que le développement de nouvelles techniques permettant de trouver des molécules-cibles pour de nouveaux antibiotiques.

3.6.2. Dans le cadre des programmes européens de recherche scientifique et technologique, la recherche médicale dans ce domaine revêt une importance particulière tant au niveau des programmes pluriennaux de recherche de l'Union européenne que des initiatives *Eureka* et COST. Le CCR d'Ispra joue un rôle actif dans le cadre de la recherche entreprise directement par l'Union.

3.6.3. Les 3e et 4e programmes-cadres de RSTD communautaire ont développé des programmes spécifiques importants, BIOMED 1 et 2, consacrés à la recherche du secteur. Dans le contexte du 4e programme-cadre, il conviendrait de mentionner également le programme FAIR de recherche dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, étant donné qu'il a financé un certain nombre de projets de recherche ayant trait à la résistance aux antibiotiques chez les animaux. Il est à noter en outre que les propositions relatives au 5e programme-cadre (1998-2002), sur lesquelles le Comité prépare actuellement un avis, prévoient des actions spécifiques consacrées au contrôle des maladies infectieuses, avec des stratégies basées sur le traitement et la prévention et fondées sur des études de pathogénèse de l'apparition de résistances et de contrôle des réponses immunitaires. D'autres actions clés du 4e programme-cadre prévoient la recherche sur les produits et les processus innovants en matière de santé provenant en particulier du génie moléculaire pour les médicaments antibiotiques, tant en ce qui concerne l'homme que les animaux.

4. Recommandations d'actions futures au niveau national et communautaire

4.1. *Introduction*

Tenant compte des actions et des structures existantes décrites dans le chapitre 3 du présent avis, le Comité

[1] Nous avons reçu des informations des personnes de contact d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de Finlande, de France, d'Allemagne, de Hongrie, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, d'Espagne, de Suède et du Royaume-Uni.

formule les recommandations d'actions futures qui suivent pour lutter contre la résistance aux antibiotiques, tant au niveau national que — le cas échéant et si cela s'avère opportun — au niveau de l'UE (voir ci-dessous les paragraphes 4.2 à 4.7). Étant donné la nature multidisciplinaire du problème, il est essentiel que les mesures proposées s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale et intégrée, coordonnée par une instance centrale. Jusqu'ici, les différents aspects du problème de la résistance ont trop souvent été abordés séparément. Dans ce contexte, les initiatives telles que les programmes DANMAP au Danemark et STRAMA en Suède (voir le point 3.1 ci-dessus), ainsi que la récente décision du Comité directeur scientifique d'examiner la question de la résistance aux antibiotiques sous tous ses aspects, doivent être accueillies positivement.

4.2. *Utilisation des antibiotiques chez les humains et chez les animaux: éléments de bonnes pratiques*

— La Commission doit encourager et soutenir la définition, dans chaque État membre, de lignes directrices, en matière d'usage rationnel des antibiotiques tant en médecine humaine que vétérinaire, ainsi que dans l'élevage. Ces lignes directrices devraient faire l'objet d'une mise à jour régulière sur la base des nouvelles données scientifiques et de l'expérience pratique et doivent être adaptées aux politiques en matière d'antibiotiques et aux schémas de résistance au niveau local. Bien que de telles lignes directrices doivent être considérées comme des recommandations et des instruments d'aides à la décision plutôt que comme des règles rigoureuses qui pourraient restreindre l'intervention thérapeutique du médecin, il importe d'évaluer à intervalles réguliers dans quelle mesure ces lignes directrices sont respectées.

— L'usage rationnel des antibiotiques ne sera garanti efficacement qu'en évitant la vente libre de ces produits. C'est pourquoi la tendance visant à déréglementer la délivrance d'antibiotiques en modifiant leur statut de «médicaments délivrés uniquement sur prescription» doit être combattue. En d'autres termes, il faut que la prescription demeure entre les mains des médecins et des vétérinaires.

— Chez les animaux, l'usage d'antibiotiques devrait être limité à des fins vétérinaires (bien définies). À cet égard, le Comité partage l'opinion exprimée par le Comité d'experts lors de la réunion tenue par l'OMS à Berlin en octobre 1997, selon laquelle «l'inquiétude grandissante concernant les risques, pour la santé publique, liés à l'utilisation de stimulateurs de croissance antimicrobiens indique qu'il est essentiel d'adopter une approche systématique de remplacement des antimicrobiens stimulateurs de croissance par des produits de substitution plus sûrs et qui ne soient pas antimicrobiens» Dans ce contexte, l'accent doit être mis avant tout sur la limitation de l'utilisation d'antibiotiques susceptibles de provoquer une résistance croisée à des médicaments qui sont utilisés ou dont on envisage l'utilisation dans les soins de santé.

4.3. *Contrôle de l'utilisation des antibiotiques*

— Il est nécessaire d'avoir un aperçu constant des volumes et des schémas d'utilisation des antibiotiques sur le plan national et communautaire; c'est pourquoi il faudrait mettre en place, au sein des États membres, des structures chargées de recueillir et d'analyser les informations pertinentes. Ces systèmes de contrôle devraient inclure les quantités et les types d'antibiotiques utilisés chez l'homme (aussi bien en milieu hospitalier que non hospitalier), chez les animaux ainsi que pour la protection des végétaux. Afin de permettre la comparaison, la collecte de données dans les États membres devrait être harmonisée en termes de systèmes de classification des différents antibiotiques et en ce qui concerne les unités de référence pour mesurer les volumes utilisés. Il faut s'efforcer de recueillir ces statistiques au niveau le plus local possible. Dans cette optique, il conviendrait également de mettre en place un système de rapports réguliers (c'est-à-dire au moins une fois par an).

— Outre les structures nationales, il convient d'établir un organe central européen pour la coordination et l'échange des informations en provenance des États membres.

4.4. *Surveillance de la résistance aux antibiotiques chez des isolats de bactéries humaines et animales*

— Dans le but de contrôler et d'analyser la situation nationale et communautaire en matière de résistance aux antibiotiques, il faudrait mettre en place des systèmes nationaux appropriés de surveillance de la résistance aux antibiotiques, du même type que les structures proposées ci-dessus pour le contrôle de l'utilisation des antibiotiques. Ces systèmes doivent également englober les données concernant la résistance chez les isolats de bactéries animales. La résistance aux antibiotiques devrait être surveillée non seulement chez les bactéries pathogènes et zoonotiques, mais également chez les bactéries indicatives [1]. La surveillance conjuguée des schémas de résistance chez les humains et les animaux pourra améliorer la compréhension des relations entre les différents systèmes écologiques et permettra de mettre sur pied une plate-forme de coopération dans le domaine de la recherche. Ce système permettra d'avoir une vision exacte du problème sur le plan national et pour des raisons de comparabilité, il comprendra un contrôle externe de la qualité des méthodes de dépistage. Lors de l'élaboration de systèmes de surveillance nationaux, les efforts initiaux dans le domaine des soins de santé pourraient par exemple se concentrer sur la prévalence du SARM, des VRE, des pneumocoques résistant à la pénicilline et des bactéries Gram-négatives dans

[1] Les bactéries indicatives, comme l'E. coli et les entérocoques, appartiennent à la flore endogène normale de l'homme et de la plupart des animaux. La prévalence et le degré de résistance de ces bactéries peuvent être utilisés comme indicateur pour mesurer la pression sélective résultant de l'usage d'antibiotiques dans certaines populations (par exemple dans les hôpitaux, les fermes, les villes, les pays) et pour prévoir l'émergence d'une résistance chez des pathogènes.

l'hémoculture. Les États membres seront tenus de rendre compte au minimum une fois par an de la situation de la résistance aux antibiotiques. Les systèmes de surveillance proposés nécessiteront des ressources considérables de la part des États membres et de l'UE. En outre, le fonctionnement du système occasionnera des frais importants pour les industries qui devront fournir les données de surveillance.

— Outre les systèmes de surveillance nationaux, il convient d'établir un organe central européen, notamment pour récolter et analyser les informations provenant des États membres ainsi que pour garantir la comparabilité totale des données nationales. Dans ce contexte, il y a lieu d'étudier plus en détail l'opportunité de la proposition de «Réseau pour la surveillance épidémiologique et le contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté européenne» [1] ainsi que l'établissement futur éventuel de réseaux similaires recouvrant d'autres questions.

4.5. *Contrôle des infections en milieu hospitalier et non hospitalier*

— Chaque État membre se devrait de développer des lignes directrices normalisées sur le plan national en matière de contrôle des infections et, le cas échéant, de les réexaminer en vue de minimiser la propagation de bactéries résistantes en milieu hospitalier et non hospitalier. Dans ce contexte, il faudrait également envisager la mise en place de systèmes de contrôle de la qualité comprenant le suivi, au niveau local, des schémas de résistance, de l'usage des antibiotiques et des actions éducatives. Les programmes de contrôle des infections, comprenant des équipes formées à cet effet, devraient figurer au centre d'une bonne gestion hospitalière et recevoir suffisamment de moyens.

4.6. *Recherche*

— Il est urgent de parvenir à une meilleure compréhension des facteurs de risques que comportent l'apparition et la propagation d'une résistance aux antibiotiques. Les efforts de recherche doivent se concentrer en priorité sur:

  - l'évaluation des risques qu'encourent certains antibiotiques spécifiques de perdre de leur efficacité à la suite du développement d'une résistance, en menant des études quantitatives sur l'évolution de la résistance aux antibiotiques au sein d'une population bactérienne ainsi qu'en améliorant la conception des essais cliniques;
  - l'amélioration de notre compréhension de la transmissibilité de bactéries résistantes dans des niches écologiques différentes, par exemple chez des patients (hospitalisés ou non), au sein de populations animales différentes et dans l'environnement;
  - les conséquences des pratiques en matière d'utilisation des antibiotiques, dans les États membres, sur le développement d'une résistance aux antibiotiques;
  - l'optimisation du dosage des antibiotiques (dose, durée de traitement) visant à réduire le risque de développement d'une résistance;
  - le développement de nouvelles techniques de diagnostic permettant aux praticiens généralistes d'identifier facilement et rapidement le pathogène en cause ainsi que de systèmes de tests de prédisposition;
  - l'élaboration de vaccins bactériens efficaces.

De toute évidence, les programmes-cadres de recherche de l'UE peuvent jouer un rôle capital dans ce domaine. C'est pourquoi il est essentiel que les activités de R& D relatives à la résistance aux antibiotiques soient intégrées dans le cinquième programme-cadre (1998-2002) actuellement étudié au sein des institutions.

4.7. *Éducation et mesures diverses*

— Un organisme unique au sein de l'UE (l'EMEA, y compris l'EEE, avec la participation des PECO) devrait être responsable des demandes d'autorisation de mise sur le marché d'antibiotiques à usage humain et vétérinaire. À cet effet, le champ de la «procédure centralisée» devrait être étendu.

— Il faut garantir une coordination étroite et permanente entre les différentes instances responsables de l'évaluation et de la supervision des antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire (actuellement l'EMEA et les autorités nationales) ainsi que comme stimulateurs de croissance chez les animaux et comme produits phytopharmaceutiques. À cet effet, il conviendrait également d'envisager l'établissement d'une base de données unique pour recueillir les informations pertinentes. Il faudrait également aborder la question de savoir si, lors de l'évaluation des antibiotiques, l'on tient suffisamment compte des effets indésirables que ceux-ci peuvent avoir sur la flore bactérienne normale.

— En ce qui concerne la pharmacovigilance consécutive à l'autorisation des produits pharmaceutiques, la résistance aux antibiotiques doit être considérée comme un effet secondaire indésirable des antibiotiques et la surveillance des schémas de résistance doit être envisagée comme un aspect particulier de la surveillance de la «non-efficacité». Dans cette optique, l'extension récente à la «non-efficacité» de l'étendue de ce qu'on appelle les «Rapports concernant des effets indésirables des médicaments» en médecine vétérinaire est accueillie très favorablement; il faudrait faire de même en médecine humaine.

[1] COM(96) 78 — C 123 du 26.4.1996. Le 28 mai 1998, le Comité de conciliation PE/Conseil est parvenu à un accord sur la proposition; les deux institutions ont maintenant six mois pour le ratifier définitivement.

— Les activités de commercialisation de l'industrie pharmaceutique doivent également être prises en considération. La Commission devrait encourager l'adoption, au sein de l'UE, de règles éthiques en matière de commercialisation des produits pharmaceutiques, notamment les antibiotiques, en collaboration avec l'industrie pharmaceutique et l'ensemble des autres acteurs concernés. Dans cette optique, il conviendrait également de mettre au point des méthodes permettant d'évaluer et de surveiller l'observance des règles éthiques définies. Les discussions relatives à ces activités de commercialisation pourraient notamment se baser sur les «Critères éthiques pour la promotion de médicaments» de l'OMS, sur le «Code des pratiques de marketing et de promotion» de la FIIM ainsi que sur la manière dont ces critères sont respectés.

— La Commission devrait encourager l'analyse, au sein des États membres, de l'adéquation de la formation et de l'éducation professionnelle continue offertes aux médecins, vétérinaires et pharmaciens internes ou diplômés en ce qui concerne les maladies infectieuses, le contrôle des infections, les antibiotiques, leur prescription, le traitement aux antibiotiques et la résistance aux antibiotiques. L'éducation et la formation médicales revêtent une importance capitale en vue de contrôler l'apparition et la propagation d'une résistance aux antibiotiques, car toute action dans ce domaine aura un effet immédiat.

— La Commission devrait initier et encourager l'adoption, par les États membres, de programmes d'information du grand public (notamment les parents, les enseignants et les écoliers) concernant les infections, l'hygiène et les antibiotiques ainsi que leur diffusion à travers différents canaux médiatiques, afin de favoriser une prise de conscience et de rehausser le niveau des connaissances en matière d'antibiotiques.

— Les États membres devraient apporter un concours actif aux activités de la Division pour la surveillance et le contrôle des maladies naissantes de l'OMS et à son programme de contrôle de la résistance aux antimicrobiens.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux émissions sonores des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments [1]»

(98/C 407/03)

En date du 9 mars 1998, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée des travaux préparatoires du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juillet 1998 (rapporteur: M. Boisserée, corapporteurs: MM. De Norre et Lemmetty).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 87 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Examen de la proposition de la Commission

1.1. Le cinquième programme d'action dans le domaine de l'environnement considère le bruit comme un problème grave qui a de plus en plus d'effets sur la santé et le bien-être des personnes. Cette considération s'applique autant aux émissions sonores sur le lieu de travail que, principalement, aux émissions sonores à l'extérieur de bâtiments, qui soulèvent un problème environnemental.

Se référant à cette constatation de base, la Commission a présenté en 1996 un Livre vert sur la politique future de lutte contre le bruit [2].

Ce Livre vert traite notamment du bruit causé par les matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments (engins de chantier, matériel de jardin, etc.; paragraphes 3.2 et 4.3 iv du Livre vert). Ce Livre vert, ainsi que les propositions soumises ultérieurement ne traitent pas spécifiquement des problèmes rencontrés sur le lieu de travail ; étant donné le risque encouru ici, les prescriptions en matière de lutte contre le bruit sur le lieu de travail deviennent progressivement plus strictes; elles ont été élaborées dans le cadre du programme de politique sociale de la CE.

1.2. Dans son avis sur le Livre vert des 23 et 24 avril 1997 [3], le CES s'est prononcé de la façon suivante:

— Il ne suffit pas de se limiter à établir des valeurs limites applicables aux matériels dans les domaines déjà réglementés, car ces domaines n'ont jamais été envisagés en premier lieu en fonction de priorités justifiées d'un point de vue technique.

— En conséquence, il est indispensable d'établir un programme global de lutte contre le bruit causé par les machines (en particulier les machines utilisées dans la construction, mais également les machines agricoles ou les appareils de jardinage). En effet, seul un programme global est à même de favoriser l'évolution technologique en faveur de la lutte contre le bruit.

— On devrait renforcer (également par des mesures fiscales) l'incitation à utiliser à bref délai des machines moins bruyantes. L'identification des machines par des plaquettes indiquant leur niveau sonore respectif pourrait être complétée ultérieurement par leur intégration dans le système du label vert.

1.3. La proposition de directive de la Commission reprend les réflexions du Livre vert et est envisagée par la Commission comme une «première étape» du programme du Livre vert.

La proposition envisage cependant en premier lieu la situation à l'intérieur des villes sans toutefois limiter la portée de la directive à cet objet. Le CES, par contre, avait adopté une approche plus globale.

La proposition de directive ne couvre donc pas totalement l'avis du CES sur le Livre vert.

2. Observations générales sur la proposition de directive

2.1. Le CES se félicite, comme dans son avis sur le Livre vert, que la Commission traite le problème de la lutte contre les nuisances sonores par des propositions de réglementation concrètes. Il partage l'avis de la Commission sur le caractère prioritaire que revêt ce problème auprès des citoyens dans la majeure partie de l'Europe. Les nuisances sonores existent aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones résidentielles intra-urbaines.

Même si d'autres sources que les appareils et les machines contribuent largement à augmenter le niveau sonore dans les lieux d'habitation (notamment la circulation routière et aérienne), il n'en subsiste pas moins un besoin considérable de protection concret contre les émissions sonores des sources concernées par la directive. C'est pourquoi le CES estime que la directive proposée est indispensable et il y apporte son soutien, sous réserve des observations suivantes.

2.2. La Commission indique que l'objectif de la mesure envisagée est fondamentalement la protection de la santé et du bien-être des citoyens, et estime donc nécessaire d'introduire une «directive cadre générale» globale relative aux émissions sonores des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments. C'était également l'opinion du CES dans son avis sur le Livre vert. Le

[1] JO C 124 du 22.4.1998, p. 1.
[2] COM(96) 540 final.
[3] JO C 206 du 7.7.1997, p. 1.

point 38 de la résolution du Parlement européen du 10 juin 1997 [1] va dans le même sens.

En revanche, le projet présenté ne prévoit que de conserver et de consolider les diverses directives déjà existantes, qui n'ont d'ailleurs pas été systématiquement établies, ainsi que d'adapter les valeurs limites d'émission à l'évolution technologique, adaptation qui ne doit d'ailleurs avoir lieu que six ans après l'entrée en vigueur de la directive (phase II — article 19, premier alinéa, troisième paragraphe, de la proposition).

Le CES doute que ces mesures et le reste de «l'instrumentaire» prévu dans la proposition de directive, à savoir:

— mesure en série des émissions sonores, dont les résultats devront être utilisés pour le marquage et les appareils prévus;

— certificat de conformité du marquage des appareils en série qui doivent être mis sur le marché;

suffisent à lutter efficacement contre le bruit.

2.3. Il semble indispensable d'effectuer une évaluation des résultats des mesures en l'état de la technique de lutte contre les nuisances sonores, ainsi que de laisser la possibilité d'exiger au cas par cas l'utilisation d'appareils ou de machines hautement équipés pour lutter contre le bruit, si cela se justifie sur le plan de la protection de la santé du citoyen ou de la protection contre les nuisances sonores graves.

2.4. Le CES est d'accord pour réaliser le programme de lutte contre les nuisances sonores en plusieurs étapes; néanmoins, il propose d'examiner au cours de la procédure législative s'il existe déjà la possibilité d'élargir ce programme à de nombreux égards:

2.4.1. Il conviendrait d'examiner le domaine d'application de la directive. Les parties B et C de l'annexe I ne dressent pas la liste de tous les appareils et machines qui causent une nuisance considérable aux personnes vivant dans leur aire d'utilisation; cette remarque s'applique par exemple aux batteurs (batteurs à vapeur ou à moteur) utilisés précisément dans les zones urbaines sur les chantiers (par exemple pour la fabrication de murs en palplanches) et qui ne sont pas couverts par la présente proposition de directive.

2.4.2. Il conviendrait de vérifier s'il est possible de raccourcir le délai de six ans fixé pour l'application des valeurs limites adaptées à l'évolution technologique (étape II — article 19 de la proposition), afin de faire profiter dès que possible le citoyen de l'application de meilleures dispositions de protection. Il convient ici de tenir compte du fait que les valeurs limites modifiées ne devraient s'appliquer qu'aux appareils mis en circulation seulement après l'expiration du délai de six ans ou à la première mise en service, et non aux appareils plus vieux. La proposition de la Commission ne contient aucune justification concrète de ce délai de six ans.

2.4.3. De la même façon, il conviendrait de revoir le délai de six ans pour la révision du marquage et des valeurs limites fixées (article 17 de la proposition).

2.5. L'évolution technologique en matière de protection contre le bruit que l'on a constatée ces dernières années dans les États membres, les systèmes de labels «verts» n'étant pas les moindres à y contribuer, n'est pas suffisamment prise en compte dans le projet. Le marché regorge de matériels qui fonctionnent bien en dessous des valeurs limites fixées dans le projet de directive.

Le CES estime donc qu'il est approprié de tirer parti des dispositions relatives à la mesure, au marquage et au certificat de conformité prévues dans le projet pour inciter les opérateurs sur le marché à acheter de préférence des appareils ou des machines moins bruyants, et ceci indépendamment du fait que des limites d'émissions sonores sont prévues ou pas. Il convient ici de tenir compte du fait que les acheteurs de machines et appareils concernés par la directive sont souvent des utilisateurs non professionnels pour qui les informations codées ne sont pas utilisables comme telles lors de leur achat. Cette remarque s'applique également aux petites et moyennes entreprises, qui ne sont pas en mesure de faire appel à des acousticiens lorsqu'elles commandent ou achètent un appareil ou une machine.

C'est pourquoi il conviendrait, conformément à l'avis du CES sur le Livre vert, d'examiner les aspects suivants:

— Le marquage des appareils et des machines devrait s'accompagner d'une classification comparative (compréhensible pour l'acheteur ou le donneur d'ordre).

— Les fabriquants devraient s'engager à indiquer dans leurs prospectus et leurs brochures, en plus des informations techniques (puissance du moteur, débit, hauteur, largeur, etc.), la puissance sonore des appareils ou machines. Un faible niveau de puissance sonore est toujours une indication de qualité sur laquelle il conviendrait d'insister auprès des donneurs d'ordre et des consommateurs pour orienter leurs achats.

— Les États membres devraient être en mesure d'introduire des mesures fiscales incitant à acheter le plus tôt possible des appareils ou machines moins bruyants.

— Il conviendrait d'envisager de créer un «écolabel» (label antibruit), qui pourrait faire partie intégrante du système de label vert communautaire [2].

2.6. Les dispositions du projet se fondent sur les valeurs d'émission des appareils et machines soumis à la directive. Le projet ne propose aucune valeur limite relative à l'effet des émissions sonores sur les personnes, notamment en relation avec le bruit produit par d'autres sources. Le CES estime que l'approche ainsi choisie par la Commission est acceptable. Il serait en effet à l'heure actuelle pratiquement impossible de fixer de manière unitaire des «objectifs de qualité environnementale» relatifs aux nuisances sonores dans l'aire qui entoure les appareils et les machines, en particulier du fait que les conditions locales et les exigences régionales sont très

[1] JO C 200 du 30.6.1997, p. 28.

[2] Règlement (CEE) n° 880/92 — JO L 99 du 11.4.1992.

différentes et qu'il n'existe pas encore d'unité d'évaluation. De tels «objectifs de qualité des émissions sonores» ne peuvent pour l'instant être fixés que par les États membres eux-mêmes, même dans le cas où ils vont au-delà du cadre des «restrictions d'utilisation» (article 14 du projet) et de la protection des travailleurs. C'est en cela que le principe de subsidiarité s'applique également pour la protection contre le bruit [1].

Le Comité note avec intérêt qu'il est prévu d'élaborer une directive cadre relative à la réduction des nuisances sonores, qui fixerait entre autres des objectifs de qualité environnementale en matière de lutte contre le bruit.

2.7. La Commission fonde la réglementation prévue sur l'article 100 A du Traité CEE. Selon le CES et l'Exposé des motifs, la proposition de directive a pour objectif tant la protection de la santé et du bien-être des citoyens que le bon fonctionnement du Marché intérieur. Par conséquent, l'article 130 S est également envisageable comme base juridique.

3. **Observations sur chacune des dispositions du projet**

3.1. *Article 4, troisième alinéa*

Les dispositions à adopter par les États membres devraient également prévoir la possibilité d'imposer les résultats de la procédure de mise en conformité, éventuellement complétée par une évaluation comme proposé précédemment au paragraphe 2.2, au moyen de sanctions prévues pour protéger le citoyen.

3.2. *Article 8*

Le CES propose de compléter le marquage, en fonction des mesures disponibles, par une classification qui incite le consommateur et l'acheteur à préférer les appareils ou machines moins bruyants (paragraphe 2.5 ci-dessus).

3.3. *Article 9 et annexe I*

3.3.1. Pour la majeure partie des matériels soumis à la directive, le projet ne prévoit pas de valeurs limites, bien que le critère de classement cité par la Commission pour l'adoption de valeurs limites puisse le justifier [2]. C'est ainsi que les appareils utilisés fréquemment à proximité des habitations ou des centres de loisirs, comme les tronçonneuses ou les scarificateurs, les taille-haies ou les broyeurs, restent exemptés de valeurs limites. Pour ces appareils (annexe I C), le présent projet ne prévoit que des dispositions concernant les mesures et le marquage. Il conviendrait d'examiner la possibilité d'étendre les valeurs limites, notamment en envisageant d'introduire des valeurs limites unitaires pour tous les appareils de jardin.

3.3.2. Il conviendrait de revoir la délimitation entre les divers appareils de l'annexe I B et I C, par exemple entre «coupe-gazon/coupe-bordures» d'une part et «coupe-herbe/coupe-bordures» d'autre part. Seule la première catégorie d'appareils est soumise à des valeurs limites.

3.3.3. L'exception prévue pour les appareils utilisés dans l'agriculture, par exemple pour les tondeuses à gazon, n'est pas justifiée étant donné qu'ils sont souvent utilisés, dans les zones agricoles, à proximité des lieux d'habitation. La même remarque s'applique aux informations très importantes qui concernent l'utilisation «écologique» des appareils et machines afin d'éviter le bruit inutile.

3.4. *Article 13*

Le CES accueille favorablement la proposition en matière de collectes de données et d'information.

Les informations collectées au titre de l'article 13 du projet devraient être accessibles aux services concernés (y compris les services chargés de l'information des consommateurs et de l'information relative à l'environnement), afin de promouvoir les matériels moins bruyants. La Commission estime à juste titre qu'il serait indiqué de réaliser une campagne d'information pour la promotion de l'utilisation de machines moins bruyantes (exposé des motifs, point 4, dernier paragraphe). Pour y parvenir, il convient que les informations soient fournies sous une forme compréhensible par tous.

4. **Autres observations**

De l'avis du CES sur le Livre vert, le projet n'aborde pas le problème suivant: les appareils et machines couverts par la directive ne produisent pas seulement du bruit mais également des vibrations dont les effets sur la santé de l'homme et sur les bâtiments rendent des dispositions en matière de protection indispensables (dans le cas par exemple d'engins de compactage ou de battage). Étant donné que les mesures de protection, comme dans la lutte contre le bruit, doivent commencer par l'appareil lui-même, certains États membres ont, dans leur législation, traité la protection contre les vibrations en même temps que la protection contre le bruit. C'est ce qu'il conviendrait d'envisager pour la présente directive ou son extension.

[1] L'article 4, troisième alinéa, du projet et la déclaration de la Commission dans le paragraphe 3.2 de l'Exposé des motifs sont donc formulés de façon trop limitative.

[2] Exposé des motifs, p. 12.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne»

(98/C 407/04)

Le 21 avril 1998, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 juillet 1998 (rapporteur: M. Lemmetty).

Le Comité économique et social a adopté au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), par 101 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Contenu essentiel de la communication

1.1. La Commission a présenté au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions une communication sur l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne. Une communication antérieure a été présentée le 24 novembre 1993, et la Commission estime qu'il faut à présent examiner si le cadre existant est encore approprié et en mesure de faire face à un certain nombre d'évolutions de taille.

1.2. Ces changements résultent notamment des menaces persistantes en matière de santé, mais surtout des pressions croissantes subies par les systèmes de santé, auxquelles est venu s'ajouter l'accroissement de l'espérance de vie, ainsi que l'élargissement de la Communauté et les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam relatives à la santé publique.

1.3. La Commission a abouti à la conclusion que les priorités, les structures et les méthodes doivent être fondamentalement revues et reformulées. Cette conclusion a pu être tirée notamment grâce à l'évaluation des programmes existants dans le domaine de la santé publique ainsi que de l'expérience acquise en la matière.

1.4. La communication examine brièvement l'état de santé au sein de l'Union européenne, les défis que devront relever les États membres en matière de santé publique, le défi de l'élargissement ainsi que la dimension internationale. Le rôle de l'Union dans le domaine de la santé publique est abordé essentiellement à la lumière du traité de Maastricht. Enfin, la Commission propose un débat sur la politique communautaire future dans le domaine de la santé publique.

1.5. Selon la Commission, la future politique en matière de santé publique devrait s'articuler autour de trois volets d'action:

— améliorer l'information visant à promouvoir la santé publique;

— réagir rapidement aux menaces pesant sur la santé;

— s'attaquer aux facteurs déterminants de la santé par la promotion de la santé et la prévention des maladies.

1.5.1. La Commission estime que ces volets devraient également permettre de répondre aux défis de l'élargissement et aux problèmes liés aux exigences de santé dans les autres politiques.

1.6. La communication ne formule pas de propositions formelles concernant une nouvelle politique communautaire en matière de santé publique. Elle a plutôt pour objet de stimuler un vaste débat sur l'orientation à donner, au prochain millénaire, à cette politique. Au terme de ce débat, la Commission a l'intention de présenter des propositions concrètes concernant la nouvelle politique, une fois le traité d'Amsterdam ratifié.

2. Positions antérieures du Comité sur l'orientation de la politique communautaire en matière de santé publique

2.1. À cet égard, il y a lieu de rappeler les précédents avis du Comité [1], dans la mesure où ils ont eu un

[1] Cf. avis du CES sur: «Communication concernant le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique» — JO C 388 du 31.12.1994; «Plan d'action de lutte contre le cancer» — JO C 393 du 31.12.1994; «Communication sur la promotion, l'information, l'éducation et la formation en matière de santé» — JO C 102 du 24.4.1995; «Programme d'action pour la prévention de la toxicomanie» — JO C 110 du 2.5.1995; «Programme d'action concernant la prévention du SIDA et de certaines autres maladies transmissibles» — JO C 133 du 31.5.1995; «Programme d'action en matière de surveillance de la santé» — JO C 174 du 17.6.1996; «Les multiples conséquences de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans l'Union européenne» (avis d'initiative) — JO C 295 du 7.10.1996; «Réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles» — JO C 30 du 30.1.1997; «Programme d'action relatif à la prévention des blessures» — JO C 19 du 21.1.1998; «Programme d'action relatif aux maladies rares» — JO C 19 du 21.1.1998; «Programme d'action relatif aux maladies liées à la pollution» — JO C 19 du 21.1.1998; «Communication sur la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire» — JO C 19 du 21.1.1998.

impact sur les orientations de la politique communautaire en matière de santé publique, reprises dans la communication de la Commission, en particulier aux paragraphes 5 et 6.

2.2. En ce qui concerne les programmes d'action élaborés par la Commission, le Comité n'a eu de cesse de réclamer et de rappeler les points suivants:

— ressources limitées: Le Comité a toujours considéré que l'enveloppe financière allouée à chacun des différents programmes était insuffisante pour que leurs objectifs soient atteints;

— cohérence et complémentarité: Le Comité estime qu'il est essentiel de garantir la cohérence et la complémentarité des actions et des programmes communautaires concernés dans le domaine de la santé publique, afin d'éviter les doubles emplois et les chevauchements dans les travaux et de parvenir à une interaction efficace entre ceux-ci;

— comitologie: Le Comité estime que les opinions des divers partenaires socioéconomiques et autres intérêts concernés par la politique de santé publique devraient être prises en considération par les États membres lors des nominations aux comités consultatifs qui devront assister la Commission dans l'établissement des critères et des procédures de sélection et de financement des projets relevant des différents programmes, ainsi que de la procédure d'évaluation.

2.2.1. La Commission, après avoir analysé les programmes d'action, a formulé des remarques similaires: les programmes manquent de flexibilité et ont occasionné une charge administrative considérable, mobilisant des ressources précieuses.

2.3. Dans ses avis, le Comité a également souligné l'importance du renforcement de l'approche horizontale en ce qui concerne la protection de la santé. Cette approche est maintenant prise en compte et fortement mise en évidence dans le nouvel article 152 du traité d'Amsterdam. Une attention particulière est également accordée aux normes de sécurité du sang et aux produits dérivés du sang. En outre, un nouveau paragraphe 4 (a) concernant les mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire a été ajouté.

2.3.1. Nous reviendrons sur les dispositions du traité d'Amsterdam au paragraphe 3.8.

2.4. En ce qui concerne la politique communautaire de santé publique, il y a lieu de mentionner en particulier l'avis du Comité sur la communication de la Commission concernant le «cadre de l'action dans le domaine de la santé publique» (6 juillet 1994) [1].

2.4.1. Dans cet avis, le Comité mettait principalement l'accent sur:

— la problématique spécifique de l'âge (ex: groupes des jeunes et des personnes âgées) et les catégories vulnérables (ex: population immigrée et autres populations défavorisées);

— le lien entre la politique de la santé et la dimension socioéconomique (ex: l'emploi);

— l'horizontalité de la santé publique dépassant la politique sociale pour inclure des moyens spécifiques (ex: l'environnement).

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité économique et social reconnaît l'importance de la communication de la Commission et du débat qu'elle suscite. Ce débat est tout à fait d'actualité étant donné que de nombreux programmes se trouvent à une phase où il est possible d'émettre des commentaires d'ordre général. Par ailleurs, les défis extérieurs ont pris de l'ampleur, et il est nécessaire de se préparer au nouveau traité.

3.2. La santé publique s'améliore dans l'ensemble de la Communauté, mais il existe encore une marge considérable d'amélioration, au niveau tant des États membres que de la Communauté. Le Comité reconnaît donc qu'il est urgent de renforcer la politique communautaire de santé publique.

3.3. Dans son analyse de l'état de santé et des défis que devront relever les États membres, la Commission a présenté des faits tout à fait intéressant et indéniables. Toutefois, le Comité note que, malgré l'analyse très détaillée des défis auxquels sont confrontés les États membres en matière de santé publique, la communication n'inclut pas encore beaucoup de propositions concrètes d'action. Dans ce contexte, le Comité souligne que les citoyens ont de plus grandes attentes, mais aussi de plus grandes préoccupations quant à l'avenir des soins de santé.

3.4. Le Comité estime que nombre de questions restent pendantes à côté de celles qui sont examinées dans la communication. Les dépenses de santé dans la Communauté ont augmenté, mais les conséquences des nouveaux développements sur le plan de la politique économique et de l'achèvement du marché unique n'ont pas été prises en compte. D'autres questions qu'il convient d'examiner sont les soins de santé transfrontaliers et le développement socioéconomique.

3.5. *Le défi de l'élargissement et la dimension internationale*

3.5.1. Les thèmes de l'élargissement et de la dimension internationale auraient pu être davantage approfondis.

[1] Cf. avis du CES sur la «Communication concernant le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique» — JO C 388 du 31.12.1994.

Il faudrait examiner ces questions de plus près. À cet égard, le Comité propose des actions ultérieures, en particulier en ce qui concerne les pays candidats.

3.5.2. Vu que le développement de la politique de santé publique revêtira une grande importance lorsque l'Union s'élargira à l'Europe centrale et orientale, les pays candidats devraient recevoir toute l'assistance possible. Cela ne concerne pas uniquement la transposition de la législation, mais également l'intégration de ces pays dans les programmes d'action existants en matière de santé et dans la politique de santé publique globale de l'UE, si possible dès le début du processus d'adhésion.

3.5.3. Le Comité demande par conséquent à la Commission de préparer un rapport d'évaluation de l'état de la santé dans les pays candidats à l'adhésion, d'une manière similaire a ce qui a été fait dans la communication sur l'environnement et l'élargissement, afin d'identifier des domaines possibles de coopération et de soutien technique (par exemple, l'échange d'informations, l'assistance d'experts pour les programmes existants, etc.). En outre, le Comité souligne la nécessité de collaborer avec l'OMS pour évaluer l'état de la santé dans les pays candidats.

3.5.3.1. Dans le contexte de l'élargissement, le Comité souligne le rôle important des projets Phare et ne saurait accepter aucune réduction de l'aide apportée dans le secteur de la santé.

3.5.4. Les relations avec les institutions internationales chargées de la promotion de la santé publique dans leur domaine d'action se sont particulièrement renforcées, si bien qu'il suffit de mentionner la nécessité de coopération et de la suppression du chevauchement inutile dans les travaux. En particulier, les activités liées à la santé dans l'Espace économique européen et dans le cadre du G7, ainsi que la coopération euroméditerranéenne, revêtent une grande importance. Le Comité entend donc souligner la nécessité que la Commission poursuive une étroite collaboration avec l'OMS, l'OCDE et le Conseil de l'Europe.

3.6. *Le rôle de la Communauté dans le domaine de la santé publique*

3.6.1. Dans son analyse du rôle de la Communauté dans le domaine de la santé publique, la Commission a fait preuve d'une certaine autocritique, et ses nouvelles propositions prennent en considération les difficultés et les carences existantes. Bon nombre de problèmes figurent cependant parmi ceux ayant notamment fait l'objet d'une mise en garde préalable de la part du Comité, par exemple en ce qui concerne le caractère limité des ressources et le manque de flexibilité des programmes.

3.6.2. Certains faits inattendus, telle la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ont incité les citoyens à réclamer des actions et des réactions de la part de la Communauté. Cela a notamment débouché sur une réorganisation des services de la Commission et sur un renforcement des ressources. Le Comité estime que c'est le moment idéal, à l'aube d'un siècle nouveau, pour analyser et poursuivre le développement du rôle de la Communauté en matière de santé publique. Et une crise n'est absolument pas nécessaire pour ce faire. Dans ce contexte, les médias sont responsables de mettre en exergue certains problèmes et maladies «qui font vendre» [maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) — pilules contre l'impuissance, etc.], tandis que certains risques et problèmes de santé publique plus importants sont susceptibles d'être sous-estimés. Pour ne mentionner qu'une de ces questions importantes, le Comité prépare actuellement un avis d'initiative sur «La résistance aux antibiotiques: une menace pour la santé publique».

3.6.3. Le Comité souscrit à la nécessité de réorganiser les programmes de santé publique au niveau communautaire et d'améliorer leur gestion. Toutefois, il souligne la très grande importance qu'il y a à évaluer très minutieusement tant l'expérience fournie par les nouvelles modalités d'organisation et de gestion que leurs conséquences possibles avant de créer toute nouvelle structure d'organisation ou de gestion. Cette évaluation devrait tenir compte des résultats de la mise en œuvre de programmes existants et des points de vue de la Commission et des États membres, ainsi que des experts participant à la mise en œuvre des programmes.

3.7. *Relations entre la Communauté et les États membres en matière de systèmes de soins de santé*

3.7.1. Le Comité entend souligner le fait que, quoique les systèmes de soins de santé relèvent entièrement de la responsabilité des États membres, les problèmes en ce qui concerne les soins de santé et les professionnels de la santé partagent des caractéristiques communes et sont susceptibles de devenir davantage «visibles» au niveau communautaire suite à la «libre circulation des personnes» (voir ci-dessous) et à l'élargissement (voir ci-dessus).

3.7.2. Dans ce contexte, la partie 6 de la communication est très pertinente pour les systèmes nationaux. Le Comité, comme il l'a répété à de nombreuses reprises, attache une grande importance à la coopération avec et entre les États membres, et souligne l'importance du principe de subsidiarité. Il estime donc qu'en matière de protection de la santé, la Communauté doit continuer à mettre en exergue la promotion de la santé, la prévention des maladies et l'échange d'informations qui contribuent le plus à la santé publique et à la protection de la santé, tant dans la Communauté que dans les États membres.

3.7.3. Dans les affaires Kohl et Decker, la Cour de justice [1], dans l'application du principe de libre circulation des marchandises, des services et des capitaux sanctionné par le traité, a rendu des arrêts qui ont un impact direct sur les systèmes de santé des États membres. La jurisprudence de la Cour a donc une influence majeure sur les systèmes nationaux de soins de santé.

3.7.4. Ces arrêts de la Cour de justice sont principalement fondés sur des dispositions des traités concernant la coopération économique. Les dispositions en matière de protection sociale dans les traités sont limitées et dès lors, la protection sociale n'est qu'assez faiblement régulée au niveau européen. À cet égard, le Comité estime que les conséquences de la «libre circulation» ne peuvent pas être examinées uniquement en termes de considérations liées au marché, et que les règles de celui-ci ne doivent pas avoir d'incidence négative sur les systèmes de santé dans les États membres. De surcroît, il estime que les systèmes et les services de santé doivent être considérés comme faisant partie de la qualité de la vie des citoyens européens.

3.8. *Dispositions du nouveau traité d'Amsterdam en matière de santé publique*

3.8.1. Dans le traité d'Amsterdam, le nouvel article 152 concernant la santé publique mérite une attention particulière, étant donné qu'il constitue la base de l'ensemble du développement futur. Le Comité a eu maintes fois l'occasion de faire part de sa satisfaction face au renforcement du rôle de la santé publique au niveau communautaire.

3.8.2. Une importance particulière doit être accordée au fait que le texte stipulant qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté a été déplacé en tête de l'article 152. Cette disposition aura un impact fondamental lors de la définition de la nouvelle politique de santé publique et des lignes d'action.

3.8.3. Les nouvelles dispositions couvriront les actions qui «visent l'amélioration de la santé publique» ainsi que les actions visant «la prévention des affections et des maladies humaines» et «la prévention des causes de danger pour la santé humaine».

3.8.4. Le Comité considère que ces principes généraux sont tels que l'avenir tout entier de la politique de santé publique sera construit sur eux. Ces tâches difficiles justifient que des ressources suffisantes soient exigées au niveau communautaire.

3.8.5. Le Comité estime également que les dispositions du nouveau traité devraient inciter la Commission à réorganiser ses activités dans le domaine de la santé publique, et qu'elles permettent une meilleure répartition des ressources. L'avenir de la politique de santé publique de la Communauté repose sur la disponibilité de ressources; dès lors, les ressources existantes devraient être attribuées en fonction d'un ordre de priorité et rationnées de manière équitable, en évaluant au cas par cas les coûts et les bénéfices de l'application du «principe de précaution».

3.8.5.1. En outre, le Comité estime que les services de la DG V qui se consacrent à la santé publique ont besoin de davantage de personnel dans l'ensemble et, en particulier, d'avoir à leur disposition une plus grande quantité d'expertise de haut niveau dans le domaine de la santé publique. En outre, la coordination avec d'autres DG devrait être assurée.

3.8.6. Le Comité invite instamment la Commission à résoudre ces questions essentielles durant la prochaine phase du processus. En outre, il considère que le rôle de la santé publique pourrait encore être renforcé si un commissaire était spécifiquement chargé de la santé publique au niveau communautaire.

3.9. *Une politique communautaire future dans le domaine de la santé publique*

3.9.1. En ce qui concerne l'avenir de la politique communautaire de santé publique, les lignes d'action présentées ne remplissent que partiellement les objectifs fixés et les défis à venir. Le Comité souhaite que les objectifs proposés soient classés en fonction de leur priorité. En outre, le Comité doute que les trois volets proposés constituent une réponse appropriée aux questions majeures telles que l'élargissement et l'impact des autres politiques communautaires sur la santé.

3.9.2. À cet égard, le Comité souhaite mettre en exergue le programme d'action sociale de la Commission pour 1998-2000 et la préparation du cinquième programme-cadre de RDT.

3.9.3. Enfin, dans les conclusions de la communication, la Commission s'engage à présenter en temps utile des propositions concrètes pour la nouvelle politique, une fois le traité d'Amsterdam ratifié. Dans ce contexte, le Comité estime qu'un plan d'action détaillé dans le domaine de la santé publique est nécessaire.

[1] Arrêt de la Cour du 28 avril 1998 (Aff. C-120/95): les articles 30 et 36 du traité CE s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle un organisme de sécurité sociale d'un État membre refuse à un assuré le remboursement forfaitaire d'une paire de lunettes avec verres correcteurs achetée auprès d'un opticien établi dans un autre État membre, au motif que l'achat de tout produit médical à l'étranger doit être au préalable autorisé («libre circulation des marchandises»).
Arrêt de la Cour du 28 avril 1998 (Aff. C-158/96): les articles 59 et 60 du traité CE s'opposent à une réglementation nationale qui subordonne à l'autorisation de l'organisme de sécurité sociale de l'assuré le remboursement, selon le barème de l'État d'affiliation, des prestations de soins dentaires fournies par un orthodontiste établi dans un autre État membre («libre prestation des services»).

4. **Observations spécifiques**

4.1. La Commission propose trois volets d'action pour la future politique de santé publique. Elle considère que bien que les principes et l'esprit qui ont présidé à la communication de 1993 conservent leur validité, ils exigent un réexamen approfondi.

4.1.1. L'action future de la Communauté devrait attacher une importance particulière à la promotion de la santé et à la prévention des maladies, mais en même temps, d'autres actions devraient être menées en vue de soutenir le développement de la santé publique et des soins de santé dans les États membres. À cet égard, le Comité estime que les efforts devraient se concentrer sur l'échange d'informations et la mise au point d'orientations basées sur une conception commune des meilleures pratiques. Priorité devrait être donnée aux sujets considérés comme particulièrement importants pour la santé des citoyens et pour l'amélioration des soins de santé, ainsi qu'à ceux pour lesquels l'action communautaire peut apporter une valeur ajoutée considérable. Ces travaux devront dûment tenir compte des traités qui définissent et limitent le champ d'action de la Communauté.

4.2. *Premier volet: améliorer l'information visant à promouvoir la santé publique*

4.2.1. Premier volet: la Commission met l'accent sur la nécessité de disposer d'un système d'information sur la santé. Ces informations porteraient sur l'état de santé, sur les déterminants de la santé et sur les systèmes de santé. La Commission cite ensuite une série de domaines qui pourraient faire l'objet d'un examen. Ces propositions sont très générales.

4.2.2. Le Comité aurait favorablement accueilli une déclaration plus complète mentionnant d'autres priorités importantes, comme les capacités ou les incapacités fonctionnelles, y compris la capacité de travail et l'incapacité de travail, ainsi que la capacité fonctionnelle tant des travailleurs âgés que des personnes âgées.

4.2.3. Compte tenu des traités, le Comité estime que la Communauté pourrait, dans le cadre du premier volet, donner la plus haute priorité aux sujets relatifs à la promotion de la santé et à la prévention des maladies, mais qu'elle devrait également promouvoir des activités qui contribuent au développement de la santé publique et des soins de santé dans leur ensemble.

4.2.4. Le Comité estime également que la Commission devrait garantir que les futures activités relevant du premier volet contribuent directement au développement de la santé publique et des systèmes de santé dans les États membres.

4.3. *Deuxième volet: Réagir rapidement aux menaces pesant sur la santé*

4.3.1. Ce volet vise particulièrement à renforcer le soutien et la collaboration fournis par les autorités compétentes des États membres. La Commission fait référence aux exemples d'épidémie les plus récents.

4.3.2. Ce volet permettrait la création de moyens communautaires de surveillance, de détection précoce et de réaction rapide. En avril 1998, le Conseil a adopté une position commune sur le programme d'action relatif aux maladies rares, et en mai 1998, la procédure de conciliation a débouché sur un accord concernant le réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles.

4.3.3. Le Comité est favorable à un renforcement de la capacité communautaire de réaction aux menaces pesant sur la santé, afin que celle-ci couvre non seulement les maladies transmissibles, mais aussi d'autres menaces et dangers aigus pour la santé. En outre, il estime que ce volet pourrait également comprendre des exigences en matière de santé telles que celles existant en matière de sécurité alimentaire et d'environnement.

4.4. *Troisième volet: s'attaquer aux facteurs déterminants de la santé par la promotion de la santé et la prévention des maladies*

4.4.1. Troisième volet: ce volet propose de s'attaquer aux facteurs déterminants de la santé par la promotion de la santé et la prévention des maladies. La Commission souhaite reformuler la méthode d'action actuelle basée sur les programmes. De même, elle signale la nécessité d'une nouvelle répartition des ressources. À cet égard, la Commission souhaite lancer un débat sur les priorités en présentant une série de questions à examiner.

4.4.2. La Commission entend dans le cadre de ce premier volet («déterminants de la santé») procéder à un examen et à une évaluation des mesures et des actions particulières qui influencent la connaissance, l'attitude et le comportement, et mentionne les exemples du tabac, de l'alcool, des drogues et de la nutrition.

4.4.3. Le Comité estime qu'il serait utile d'étendre la liste d'exemples afin qu'elle inclue des modes de vie sains, l'activité physique, les facteurs agissant sur les allergies et l'asthme, le comportement social et la santé mentale. Trop souvent, l'importance de ces questions est négligée et mésestimée. En revanche, il ne serait pas justifié d'inclure la publicité, parce qu'il ne s'agit que d'un type de communication, et qu'elle n'est pas unique.

4.4.4. Le Comité estime que l'approche de la prévention des maladies suivie dans le document est trop limitée, et qu'elle devrait être étendue en vue de couvrir tous les facteurs pertinents, à savoir des mesures visant l'environnement physique et social, l'ensemble de la population, les groupes à haut risque et les individus.

4.5. *L'impact des politiques communautaires sur la santé et la nécessité d'une «approche horizontale»*

4.5.1. En marge de ces trois volets, la Commission examine l'impact des autres politiques communautaires sur la santé. La Commission a présenté son troisième rapport sur l'intégration dans les politiques communautaires des exigences en matière de protection de la santé (1996) [1] ainsi qu'un document de travail complémentaire à ce sujet. Toutefois, à la lumière du nouveau traité, qui dispose que «un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté», le Comité estime qu'il est insuffisant de se limiter à l'élaboration de rapports, qui, portant exclusivement sur le passé (dans ce cas, il s'agit de la situation telle qu'elle se présentait il y a deux ans), ne font aucune recommandation pour une action future.

4.5.2. Le Comité estime qu'une manière de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine dans les autres politiques et actions consisterait à instituer un quatrième volet relatif à l'intégration des exigences en matière de santé dans toutes les actions de la Communauté. Si la Commission ne souhaite pas agir de la sorte, elle devrait au moins présenter des modalités permettant de garantir que les aspects relatifs à la santé seront pris en compte comme il se doit.

4.5.3. Le Comité souligne la nécessité d'une approche horizontale et n'est pas satisfait de l'«intégration» telle qu'elle est présentée dans la communication. En outre, afin d'accroître la protection de la santé humaine dans la définition des politiques communautaires, le Comité suggère que chaque proposition de la Commission contienne une évaluation de ses effets sur la santé publique, et que cela constitue l'une des nouvelles approches de la politique communautaire future.

4.5.4. À cet égard, le Comité se félicite de l'invitation lancée par le Conseil [2] à la Commission d'insérer, dans ses rapports annuels sur la mise en œuvre du programme général de travail de l'année précédente, un chapitre consacré aux incidences sur la santé publique, et d'indiquer dans son programme prévisionnel annuel de travail toutes les propositions qui peuvent avoir une incidence sur la protection de la santé.

[1] COM(98) 34 final — «Troisième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social et au Comité des régions sur l'intégration dans les politiques communautaires des exigences en matière de protection de la santé», (1996).

[2] JO C 169 du 4.6.1998.

5. **Conclusions**

5.1. Le Comité accueille favorablement la communication de la Commission, eu égard au fait que la nouvelle approche comprenant trois volets est acceptable. Toutefois, de l'avis du Comité, la conception d'une «politique communautaire future dans le domaine de la santé publique» présentée dans la communication est trop générale, et les actions envisagées dans le cadre des volets proposés ne sont pas hiérarchisées en fonction de leur degré de priorité. Le document de la Commission devrait contenir des propositions détaillées spécifiant la manière dont la Commission entend mener à bien les actions proposées dans chaque volet. Dans ce contexte, la Commission devrait prendre en considération les effets sur la politique de santé publique des nouveaux développements en matière de politiques économique et de l'emploi, ainsi que des questions liées au marché unique (par exemple, les jugements de la Cour de justice).

5.2. En outre, le Comité estime également que la communication:

— ne tire pas pleinement profit des dispositions du nouveau traité d'Amsterdam, en particulier de l'exigence d'assurer «un niveau élevé de protection de la santé humaine [...] dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté»;

— devrait prévoir l'institution d'un quatrième volet relatif à l'intégration des exigences de santé dans les autres politiques et actions ou présenter un autre moyen pratique de garantir la prise en compte des aspects liés à la santé;

— devrait également inclure une analyse plus approfondie de l'élargissement et de ses effets et dangers pour la politique communautaire de santé publique. Le Comité demande à la Commission d'établir un «rapport d'évaluation» sur «la santé et l'élargissement» en vue d'identifier des domaines possibles de coopération et de soutien technique pour les pays candidats à l'adhésion.

5.3. Le Comité invite donc instamment la Commission a tenir compte de ces recommandations au prochain stade qui, selon le Comité, devrait consister à établir un plan d'action détaillé dans le domaine de la santé publique.

5.4. Enfin, le Comité juge essentiel de réorganiser et de renforcer les services de la Commission qui s'occupent du domaine de la santé publique, et il recommande qu'un commissaire soit spécifiquement chargé de la santé publique au niveau communautaire.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 88/77/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules [1]»

(98/C 407/05)

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

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Bagliano).

Le Comité économique et social a adopté au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), par 100 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Les exigences communautaires posées à la limitation des émissions polluantes de moteurs Diesel destinés aux véhicules utilitaires se fondent sur la directive 88/77/CEE du 3 décembre 1987 [2], modifiée par la directive 91/542/CEE du 1er octobre 1991 [3] et par la directive 96/1/CE du 22 janvier 1996 [4].

1.2. L'article 5 de la directive 91/542/CEE avait disposé que la Commission devait soumettre une nouvelle révision à la hausse des mesures relatives à la pollution de ces moteurs, devant entrer en vigueur avant le 1er octobre 1999 et tenant compte:

— du progrès technique;

— de l'évolution de la qualité des carburants;

— de l'opportunité de réviser les procédures d'essai en vue d'en améliorer la corrélation avec les modalités réelles d'utilisation des véhicules utilitaires.

1.3. Par la suite, le programme Auto Oil I (1996), qui a fait l'objet d'une communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil [5], confirmait la nécessité de tels resserrements de la réglementation sur les émissions polluantes provenant des véhicules utilitaires, avec un accent particulier sur les oxydes d'azote (NOx) et les émissions de particules. Ce programme recommandait par ailleurs une réduction de 30 % par rapport aux valeurs entrées en vigueur en 1996 pour ces polluants.

1.4. Avec la proposition à l'examen, la Commission exécute le mandat qui lui avait été confié par le Conseil (cf. article 5 de la directive 91/542/CEE citée plus haut), tout en agissant en conformité avec les recommandations du programme Auto Oil I.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. La Commission (voir les annexes à la proposition de directive) propose non seulement de nouvelles valeurs limites sur les émissions des moteurs destinés aux véhicules utilitaires mais également plusieurs nouveautés concernant le champ d'application de la directive et les procédures d'essai.

2.2. En ce qui concerne le calendrier, la Commission prévoit d'imposer les nouvelles mesures à partir du 1er octobre 2000 pour les nouveaux types de moteur et à partir du 1er octobre 2001 pour tous les moteurs déjà titulaires d'un certificat de conformité, soit avec un glissement d'un an par rapport à la date indiquée par le Conseil (cf. paragraphe 1.2).

2.3. La Commission s'engage en outre à élaborer, d'ici au 31 décembre 1999, une proposition supplémentaire visant à réaliser des réductions sensibles des émissions polluantes engendrées par les moteurs visés par la directive à l'examen. Ces valeurs réduites ne seront pas applicables avant le 31 octobre 2005 (cf. article 4). Cette proposition prendra en considération les progrès réalisés dans:

— le développement de la technologie;

— la définition d'un cycle d'essai harmonisé à l'échelon mondial;

— la mise au point des systèmes de diagnostic embarqué (OBD);

— la définition de dispositions en matière de durée.

2.4. Les nouveautés introduites par la Commission concernent:

— l'extension du champ d'application aux moteurs fonctionnant au gaz naturel comprimé (GNC) et au gaz de pétrole liquéfié (GPL) destinés aux véhicules utilitaires;

---

[1] JO C 173 du 8.6.1998, p. 1.
[2] JO 36 du 3.12.1987.
[3] JO 295 du 25.10.1991.
[4] JO 40 du 17.2.1996.
[5] COM(96) 248 final, du 18.6.1996.

— un nouveau cycle d'essai en mode stabilisé (cycle ESC) qui remplace le cycle utilisé à l'heure actuelle;

— le contrôle des émissions de fumée dans un essai de réponse dynamique à des variations soudaines de charge (cycle ELR), qui s'ajoute aux relevés des émissions de fumées imposés par la directive 72/306/CEE du 2 août 1972;

— un cycle d'essai transitoire, c'est-à-dire à charge et à régime variables (cycle ETC).

2.5. La Commission propose par ailleurs que:

— tous les moteurs Diesel traditionnels soient soumis aux cycles d'essai ESC et ELR;

— les moteurs Diesel équipés de systèmes avancés de contrôle des émissions soient soumis aux cycles d'essais ESC et ELR ainsi qu'au cycle d'essai transitoire ETC;

— les moteurs à combustible gazeux (GPL ou CNG) soient uniquement soumis aux cycles d'essai ETC.

2.6. Les nouvelles valeurs limites pour les moteurs Diesel représentent, par rapport aux normes d'émissions entrées en vigueur en 1996 et compte tenu des modalités différentes entre la nouvelle et l'ancienne procédure d'essai, une réduction de 30 % pour les oxydes d'azote (NOx) et les émissions de particules.

2.7. Pour les moteurs à combustible gazeux testés selon la procédure ETC, des valeurs «différenciées» sont introduites pour les émissions d'hydrocarbures non méthaniques et pour les émissions de méthane.

2.8. Enfin, la Commission a mis en avant les raisons techniques qui justifient l'instauration d'une limite moins sévère applicable aux émissions de particules de petits moteurs Diesel à régime rapide comme le prévoyait la directive 96/1/CE. En tout état de cause, la réduction des émissions de particules est de l'ordre 40 % par rapport aux valeurs en vigueur jusqu'au 30 septembre 1997.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité est d'accord avec le glissement d'un an, par rapport au mandat du Conseil (cf. paragraphes 1.2 et 2.2), des dates d'application des nouvelles normes d'émission proposées. Les importantes nouveautés introduites imposent en effet un préavis suffisant afin que l'industrie puisse s'y adapter.

3.2. Le fait d'améliorer la corrélation entre les conditions d'essai et les conditions réelles d'utilisation sur route des véhicules utilitaires (cf. 2.4) se traduira dans la pratique par une réduction des émissions polluantes supérieures aux pourcentages qui peuvent résulter de la simple comparaison entre les valeurs limites imposées en 1996 et celles proposées aujourd'hui. Cela est d'autant plus positif face à l'augmentation évidente du trafic liée aux activités commerciales, en termes de transport aussi bien de marchandises que de personnes, et dès lors de sa contribution croissante aux phénomènes de pollution atmosphérique.

3.3. À cet égard, le Comité invite la Commission à présenter sans tarder une proposition visant à modifier la directive 96/96/CE relative au contrôle technique des véhicules à moteur. Cette «proposition» devrait tendre à introduire des contrôles des émissions de fumées des véhicules utilitaires à effectuer sur route (road side check). En effet, il n'est pas rare de rencontrer sur les routes européennes des véhicules qui, par manque d'entretien, vétusté ou utilisation de carburant défectueux, voire encore pour d'autres raisons, émettent des nuages de fumées noires, et présentent ainsi, logiquement, des niveaux de pollution bien plus élevés que ceux qu'ils étaient censés présenter à l'origine. Des contrôles plus sévères et plus efficaces devraient d'ailleurs s'accompagner d'actions favorisant un renouvellement du parc lui -même et la mise à la ferraille de véhicules présentant un âge ou un parcours excessif.

3.4. L'extension du champ d'application de la directive (cf. paragraphe 2.4) aux moteurs fonctionnant au gaz (GPL, GNC) apporte la clarté dans ce secteur. Jusqu'à présent, en effet, on n'avait pas précisé à quelle réglementation sur la pollution ces moteurs devaient être soumis. Le Comité souhaite assister à une diffusion toujours plus grande de véhicules exploitant ces technologies, surtout dans les contextes urbains, étant donné leur faible niveau de pollution et de bruit. À cet égard, il convient d'envisager des instruments fiscaux adéquats afin d'encourager l'achat de véhicules utilitaires fonctionnant aux combustibles gazeux (GNC, GPL), ce qui ira entièrement au bénéfice de la qualité de l'air.

3.5. Le Comité invite la Commission à établir des prescriptions plus sévères pour les véhicules urbains à combustible gazeux afin de pouvoir profiter des allègements fiscaux visés au paragraphe 3.4.

3.6. Par ailleurs, le Comité souhaite que l'initiative concernant le développement d'un cycle d'essai harmonisé à l'échelon mondial (cf. paragraphe 2.3) ne ralentisse pas le processus entamé avec cette proposition, vers la mise au point de véhicules utilitaires toujours plus respectueux de l'environnement. Dans le même temps, le Comité se rend compte de l'importance — dans un marché en voie de mondialisation — d'harmoniser à l'échelle internationale également les procédures d'homologation, dans le but de parvenir à une situation du type «homologué dans un pays, accepté par tous».

4. **Observations particulières**

4.1. *Procédure d'essai*

Le Comité est d'accord avec l'affirmation selon laquelle les procédures d'essai actuelles ne correspondent plus aux progrès atteints sur le plan technique et se félicite qu'avec la proposition de directive à l'examen la Commission affronte avec réalisme cette problématique.

4.1.1. En effet, à l'heure actuelle, les moteurs Diesel sont homologués selon un cycle d'essai connu comme «cycle en treize modes» qui définit treize conditions de fonctionnement à régime/charge constant du moteur. Ce cycle en treize modes, développé dans le cadre de la CEE/ONU dans les années 70', n'offre plus de contrôle adéquat des émissions étant donné que, à la suite des développements techniques intervenus tant dans le domaine des moteurs que dans celui des véhicules, ce cycle a perdu sa corrélation avec les conditions réelles de fonctionnement du moteur d'un véhicule sur route.

L'utilisation toujours plus fréquente des systèmes de contrôle électroniques du moteur permet par ailleurs d'optimiser les prestations des moteurs pour les «émissions» sur les points spécifiques de fonctionnement simulé (13 modes) prévus par le cycle d'essai et pour les «consommations» dans les points restants au détriment toutefois des émissions, en «leurrant» ainsi le cycle lui-même, c'est-à-dire en faussant les résultats dans les conditions réelles de fonctionnement du véhicule.

4.1.2. Le Comité prend acte que les nouvelles procédures visant à apporter une réponse aux problèmes évoqués plus haut (corrélation avec les conditions réelles d'exercice et possibilité de «leurrer» le cycle) ont été développées avec l'appui du groupe «Pollution et Énergie» de la CEE/ONU (GRPE). Il se félicite que:

— des experts nationaux des laboratoires indépendants et des experts de l'industrie aient participé à ces travaux;

— que des cycles d'essai différents, y compris ceux de type transitoire (cf. paragprahe 2.4) aient été évalués au cours des travaux;

— le groupe ait tenu compte des procédures d'essai utilisées par d'autres pays (cycle d'essai en mode transitoire aux États-Unis et cycle d'essai en mode stabilisé au Japon) et des conséquences que ces procédures ont sur les objectifs fixés au préalable (par exemple, pour le cycle d'essai américain: bonne corrélation avec les conditions réelles d'exercice mais faible protection contre la possibilité de «leurrer» le cycle).

4.1.3. Le Comité accueille favorablement les recommandations formulées par les experts et que la Commission reprend à son compte. Il souligne toutefois la nécessité d'approfondir les études et les expériences en la matière. Il invite aussi à définir une solution commune pour tous les moteurs en prévision du nouveau resserrement des normes prévu par la Commission pour 2005. Le Comité fait remarquer en outre qu'une telle «solution commune» doit tendre à un degré élevé de protection de l'environnement et, par conséquent, tenir dûment compte de celles des conditions de fonctionnement du moteur (comme les phases transitoires, telles que, par exemple les coups d'accélérateur) qui correspondent à des niveaux élevés d'émissions.

4.2. *Valeurs limites*

4.2.1. Le Comité prend acte que les nouvelles limites proposées par la Commission font partie d'une série d'actions menées sur la base des résultats de Auto Oil I. Cette étude avait pour but d'identifier un ensemble d'actions visant à atteindre — en 2010 — les niveaux de qualité de l'air recommandés par l'OMS [1], dans la conviction que les coûts sociaux de la pollution justifient cet objectif. Dans le même temps, cet ensemble d'actions doit s'inscrire correctement dans une optique d'optimisation du rapport coûts/bénéfices.

4.2.2. Le Comité rappelle le rôle important que l'amélioration de la qualité des carburants peut et doit jouer pour la réduction des niveaux d'émission du parc automobile. Il estime dès lors que les actions programmées pour 2000 et 2005 doivent être étendues de façon à imposer des prescriptions (spécifiques) pour les gasoils et les essences en cohérence avec les objectifs environnementaux de la Communauté. À cet égard, le Comité invite le Conseil et le Parlement européen — en phase de «conciliation» sur les propositions de la Commission dans ce domaine — à prendre des décisions qui apportent une réponse positive aux attentes des citoyens européens en termes de «qualité de l'air».

4.2.3. Le Comité souhaite que lors de la formulation de cette «proposition» de directive, la Commission ait tenu compte de l'expérience déjà acquise dans certains pays de la Communauté (comme la Suède).

Il fait observer en outre que la présente proposition ainsi que celle qui sera mise au point prochainement pour 2005 devront être évaluées dans l'optique des engagements que la Commission a souscrits à Kyoto en matière de réductions des émissions de CO_2.

4.2.4. Le Comité approuve la décision de la Commission (cf. paragraphe 2.7) d'introduire le concept d'«hydrocarbures imbrûlés non méthaniques» lors de la définition des limites sur les émissions des moteurs qui fonctionnent aux combustibles gazeux.

4.2.5. En ce qui concerne le méthane, même s'il s'agit d'un gaz extrêmement stable et qui ne contribue donc pas à la formation d'ozone, l'introduction d'une limite maximale admissible (cf. tableau 2 au point 6.2.1 de l'annexe I à la proposition de directive) peut garantir en tout cas que l'utilisation de combustibles gazeux à grande échelle ne se fasse pas au détriment de la nécessaire limitation de la production de gaz à effet de serre.

4.2.6. En ce qui concerne les petits moteurs Diesel rapides, le Comité confirme les raisons techniques rappelées par la Commission pour justifier le choix d'une valeur limite plus élevée pour les particules (cf. paragraphe 2.8). Il insiste cependant sur l'opportunité de vérifier — dans le cadre d'une collaboration entre

[1] Organisation mondiale de la santé.

l'industrie et les interlocuteurs sociaux (comme le Comité l'avait déjà souhaité dans son avis émis en 1995 [1] sur la directive 96/1/CE) — s'il serait possible de répercuter cette valeur sur la valeur limite prévue pour tous les autres moteurs Diesel.

[1] JO C 155 du 21.6.1995.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information [1]»

(98/C 407/06)

Le 6 février 1998, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 100A du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Moreland).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. **Introduction: la proposition de la Commission**

1.1. Le projet de directive à l'examen est le résultat des réponses au Livre vert publié par la Commission en 1995 [2]. Dernier avatar en date de la série de textes législatifs qui a suivi la publication du Livre vert sur les droits d'auteur et la société de l'information en 1988 [3], il est peut-être la plus importante de toutes les propositions qui ont été formulées à ce jour.

1.2. Cette directive est motivée par deux raisons fondamentales: premièrement, poursuivre le travail d'harmonisation sur le droit d'auteur et les droits voisins dans l'esprit du Livre vert et deuxièmement, transposer dans le droit communautaire les récents Traités de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur le droit d'auteur et sur les interprétations, les exécutions et les phonogrammes, adoptés à Genève en décembre 1996.

1.3. Dans l'ensemble, les propositions de la Commission vont dans le sens des observations qu'a formulées le Comité sur le Livre vert et des traités OMPI. L'approche adoptée par la Commission comporte quatre volets:

1.3.1. maintenir le fonctionnement du marché intérieur;

1.3.2. maintenir une flexibilité maximale pour les États membres dans le contexte de la subsidiarité;

1.3.3. protéger et sauvegarder les droits de propriété intellectuelle des œuvres en ligne, et

1.3.4. trouver un équilibre entre la nécessité de protéger les droits de propriété intellectuelle et les droits des utilisateurs et du public au sens large.

1.4. La question centrale du débat est de savoir dans quelle mesure l'on peut laisser à l'interprétation des États membres certaines exceptions au droit d'auteur et aux droits voisins harmonisés. En d'autres termes, les États membres disposent, dans le texte actuel, d'une marge d'appréciation considérable en ce qui concerne le niveau précis de ces exceptions. Ces dernières concernent

[1] JO C 108 du 7.4.1998, p. 6.
[2] «Le Droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information» — COM(95) 382 final du 19.7.1995 — JO C 9 du 1.4.1996.
[3] «Livre vert sur le droit d'auteur et le défi technologique — Problèmes de droit d'auteur demandant une action immédiate» — COM(88) 72 final du 7.6.1988 — JO C 71 du 23.3.1989.

notamment la photocopie, les utilisations non commerciales pour les sourds et les muets, la transmission de nouvelles, les bibliothèques et les «boutiques électroniques». L'approche de la Commission consiste pour l'essentiel à trouver un équilibre entre la nécessité de garantir l'absence de barrières aux échanges d'une part, et la non-interférence avec la diversité culturelle des États membres d'autre part.

2. **Observations générales**

2.1. L'analyse de la proposition de directive devrait prendre comme point de départ le souhait de la Commission de rechercher un équilibre en veillant plus particulièrement à ce que les exceptions ne contribuent pas à maintenir ou à créer des entraves aux échanges intracommunautaires. En ce sens, l'approche de la Commission rejoint le point de vue du Comité sur le Livre vert de 1995; le Comité soulignait à l'époque l'importance — compte tenu de la complexité des législations des États membres et de leurs différences — de définir des priorités.

2.2. Compte tenu de la complexité du sujet et du temps nécessaire à la mise en œuvre de la législation communautaire, compte tenu également de l'approche louable de la Commission consistant à se concentrer sur les principales entraves au marché unique, le Comité approuve l'esprit de la proposition de directive. Toutefois, il y a lieu de s'attaquer à ces questions difficiles dès qu'elles menacent de constituer une entrave aux échanges — et ce dans les meilleurs délais.

2.3. Le Comité ne propose aucune modification concernant les parties de la directive dans lesquelles la Commission ne fait que transposer le traité OMPI dans la législation communautaire.

2.4. En conséquence, le Comité soutient dans les grandes lignes la proposition de directive mais souhaite formuler un certain nombre d'observations spécifiques. De toute évidence, l'article 5 de la proposition de directive est le domaine qui mérite d'être examiné avec le plus de soin.

3. **Articles spécifiques**

3.1. *Préambule*

3.1.1. Le texte de la proposition de directive comporte un trop grand nombre de «considérants». Ceux qui ne font que répéter en substance ce qui figure déjà dans le texte doivent être supprimés. Ceux qui constituent des explications ou des améliorations du texte doivent être intégrés au texte proprement dit de la directive.

3.2. *Article premier, paragraphe 2*

3.2.1. L'on pourrait ajouter les mots «précisée explicitement» après les mots «Sauf disposition contraire». Cette modification désamorcerait les arguments qui tendent à prétendre que les dispositions nouvelles prennent le pas de manière purement implicite sur des textes adoptés antérieurement.

3.2.2. Le Comité suggère à la Commission de publier une directive regroupant l'ensemble de la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins au niveau communautaire en un document unique, afin d'en faciliter la consultation.

3.3. *Article 2*

Dans l'ensemble, cet article reflète le contenu et va dans le sens de la directive sur les droits de location [1]. Pour de nombreux États membres, la principale proposition nouvelle, en ce qui concerne le droit de reproduction, est l'exigence selon laquelle ce droit doit s'appliquer à la reproduction provisoire aussi bien qu'à la reproduction permanente. Le Comité se félicite de cette initiative: le seul moyen de promouvoir la société de l'information est de permettre aux titulaires des droits de contrôler ce qui sera en dernier lieu la seule utilisation commerciale en ligne de leurs œuvres, laquelle se fera en bonne partie au moyen de la fabrication et de l'utilisation de copies temporaires ou provisoires.

3.4. Il y a lieu de noter qu'aucun droit exclusif n'est proposé pour les émissions multichaînes.

3.5. *Article 3*

L'article 3, paragraphe 1er, tente, par une formulation extrêmement prudente, de traiter du droit exclusif d'un titulaire de droit d'auteur à autoriser ou interdire toute publication en ligne de son œuvre, y compris — mais pas uniquement — la communication de cette œuvre sur l'internet. Il convient de veiller attentivement à ce que cette définition résiste à l'évolution de la technologie: en particulier par le recours à des agents intelligents et à une utilisation interactive de la technologie, de manière à fournir aux utilisateurs de la Toile un exemplaire de l'œuvre sans qu'ils aient à en faire eux-mêmes la demande par l'intermédiaire d'un moteur de recherche.

3.6. *Article 4*

3.6.1. Cet article traite du droit de distribution, à savoir le droit pour les titulaires du droit d'auteur de contrôler la distribution des exemplaires matériels de leurs œuvres. La principale question qui se pose ici du point de vue juridique est de savoir si ce droit doit être «épuisé» par une première vente dans la Communauté seulement ou dans le monde entier. En d'autres termes,

[1] Directive du Conseil 92/100/CEE relative au «Droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle» — JO L 346 du 27.11.1992, p. 61 — JO C 269 du 14.10.1991, p. 54.

il s'agit de savoir si l'importation en provenance d'un pays tiers de la copie matérielle d'une œuvre autorisée à la vente dans ce pays doit être autorisée sans le consentement du titulaire de droits équivalents à l'intérieur de la Communauté. Ce problème se pose particulièrement dans le cas des importations dites «parallèles» en provenance des États-Unis, où — à titre d'exemple — les disques laser destinés aux consommateurs sont souvent meilleur marché.

3.6.2. Le Comité admet qu'en l'état actuel du marché, compte tenu notamment du fait que les autres grandes juridictions commerciales disposent de règles similaires, la Commission était fondée à appliquer le principe d'épuisement du droit de distribution au niveau communautaire plutôt qu'au niveau international. Toutefois, d'un point de vue rédactionnel, le Comité recommande de modifier l'article en question afin de lever toute ambiguïté (à titre d'exemple, une formulation similaire dans la directive sur l'harmonisation du droit des marques déposées, a provoqué des litiges et des confusions, obstacles qu'il convient d'éviter).

3.6.3. À la fin de l'article 4, paragraphe premier, ajouter les mots suivants:

> «Le droit de distribution n'est pas épuisé par la vente ou le transfert de propriété à l'extérieur de la Communauté de l'original ou de la copie d'une œuvre, que ce soit avec ou sans le consentement du titulaire des droits.»

3.6.4. Toutefois, l'extension du champ d'application du principe d'épuisement peut être envisagée, mais uniquement sur une base de réciprocité et par le biais de négociations ayant pour but de garantir un traitement équitable et réciproque des œuvres originales et des copies originaires de la Communauté.

3.7. *Article 5*

Cet article énumère les exceptions aux droits exclusifs visés aux articles 2 et 3.

3.7.1. Article 5, paragraphe premier

3.7.1.1. La première de ces exceptions concerne les «actes de reproduction provisoires». Cette exception a été conçue en pensant notamment au stockage momentané d'exemplaires d'une œuvre sur les serveurs intermédiaires entre un serveur de réseaux et un ordinateur sur un moteur de recherche utilisé par un utilisateur final. La question est de savoir si la reproduction temporaire n'a pas de «signification économique indépendante»: peut-être faudrait-il préciser que la signification économique indépendante dont il est question est une signification économique indépendante pour l'utilisation de l'œuvre en question, et non pour sa transmission.

3.7.1.2. Ce paragraphe doit être augmenté et clarifié. Toute reproduction qui revient à une consommation effective de l'œuvre, comme par exemple la copie temporaire de programmes ou de données en mémoire afin d'utiliser ou d'avoir accès à l'œuvre en question, ou encore l'utilisation de bases de données en ligne, ne devrait être possible qu'avec l'autorisation du titulaire.

3.7.1.3. Cet article recoupe étroitement la future proposition de la Commission sur la responsabilité, qui harmonisera les questions de responsabilité pour les activités en ligne dans la Communauté. La législation sur le droit d'auteur n'est pas nécessairement la bonne approche pour résoudre les problèmes liés à la responsabilité des prestataires de service, car son champ d'application va au-delà des problèmes de propriété intellectuelle; toutefois, il y a lieu d'associer étroitement les deux directives et il est souhaitable que la directive sur la responsabilité fasse l'objet d'un accord le plus tôt possible, s'il n'est pas possible de faire entrer en vigueur les deux directives simultanément.

3.7.2. Article 5, paragraphe 2 et paragraphe 3

3.7.2.1. Les autres paragraphes de cet article de la proposition de directive énumèrent avec précision les exceptions au droit exclusif de reproduction visé ci-dessus. Ces exceptions sont laissées à l'appréciation des États membres. De manière générale, le Comité est préoccupé par le fait que la liberté de manœuvre laissée aux États membres dans les propositions à l'examen pourrait perpétuer des situations qui constituent de véritables barrières aux échanges au sein de la Communauté; c'est pourquoi il estime que la Commission doit demeurer vigilante et veiller à ce que le recours par les États membres à ces dérogations ne se traduise pas, dans la pratique, par des entraves aux échanges.

3.7.2.2. L'exception la plus remarquable est celle qui concerne la reproduction privée d'enregistrements sonores, visuels ou audiovisuels par un particulier. À cet égard, la Commission a le choix entre trois options:

— elle peut harmoniser totalement le droit sur la reproduction privée, en accordant un droit absolu visant soit à l'autoriser, soit à l'interdire;

— elle peut procéder à une harmonisation dans le seul domaine de la reproduction numérique;

— elle peut laisser le champ libre en la matière aux États membres.

3.7.2.3. Le Comité soutient l'approche de la Commission exposée dans le commentaire relatif à l'article 5 (point 6), de l'exposé des motifs, à savoir que la «Commission suivra de très près les développements du marché en ce qui concerne la copie numérique privée et consultera à cet égard les parties concernées au cours du second semestre 1998. Cette consultation portera plus particulièrement sur les aspects techniques et sur l'équilibre entre les droits et les intérêts des différents intervenants» (p. 34). Le Comité espère être consulté au cours de ce processus. Il espère également que le processus de consultation ne sera pas ralenti et qu'il débouchera à brève échéance sur une proposition de la Commission.

3.7.2.4. Dans l'intervalle, la question de la reproduction privée est — à juste titre — laissée à l'appréciation des États membres: le Comité est réticent à restreindre l'activité des citoyens dans la sphère purement privée. Il est particulièrement attentif à la nécessité de la

reproduction privée en vue de protéger les enfants (lorsque les parents enregistrent des programmes pour les regarder en l'absence des enfants).

3.7.2.5. La limitation prévue à l'article 5, paragraphe 3, alinéa b), de la proposition de directive au bénéfice de personnes affectées d'un handicap visuel ou auditif, devrait être étendue à toute personne souffrant d'un handicap, compte tenu du fait que cette limitation ne s'applique qu'aux utilisations de nature non commerciale. En outre, le Conseil devrait demander à la Commission d'élaborer une législation afin de conférer à cette exception un caractère obligatoire.

3.7.2.6. Le Comité observe que les exceptions accordées aux États membres permettent à ces derniers soit d'exclure ce type d'actions du champ d'application de la protection du droit d'auteur, soit de prévoir un système de rémunération équitable pour lesdits actes.

3.7.2.7. Enfin, il existe de nombreuses exceptions mineures au droit général de reproduction dans les législations nationales existantes en matière de droit d'auteur — à titre d'exemple, dans certains États membres, le droit de procéder à la copie ponctuelle d'une œuvre pour l'inclure dans une émission radiodiffusée, de filmer un bâtiment, ou encore, pour des organismes chargés de la réglementation, le droit de vérifier et de surveiller le respect des normes en vigueur pour les médias. L'ajout à l'article 5, paragraphe 3, d'un alinéa concernant les exceptions mineures qui n'ont aucun effet négatif sur les échanges intracommunautaires permettrait de conserver cette catégorie d'exceptions.

3.8. *Article 6*

3.8.1. Cet article vise à garantir que les États membres prévoient une protection appropriée contre la fabrication ou la distribution de dispositifs «qui n'ont qu'une raison commerciale ou utilisation limitée autre que la neutralisation des mesures techniques» destinées à protéger les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins, et en particulier de décourager la reproduction.

3.8.2. Cette proposition constitue inévitablement une recherche d'équilibre entre le désir des ayants-droit de contrôler plus étroitement les dispositifs susceptibles de permettre, que ce soit à titre principal ou à titre ponctuel, la neutralisation non autorisée des mesures techniques. L'on citera à titre d'exemple le cas des magnétophones à double bande (pour lesquels il existe de nombreuses utilisations licites à côté des utilisations illicites) et le droit du consommateur à utiliser ces dispositifs à des fins légitimes. De l'avis du Comité cet équilibre a été trouvé, mais l'interdiction devrait également être étendue aux dispositifs qui sont «promus, annoncés ou commercialisés dans le but déclaré de contourner les systèmes de protection».

3.9. *Article 7*

Cet article vise à offrir une protection juridique adéquate contre la suppression ou la modification d'informations relatives au régime des droits se présentant sous forme électronique. Le Comité estime avec la Commission que la création de systèmes d'information sur le régime des droits doit demeurer volontaire, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas avoir pour effet d'imposer des formalités qui ne sont pas autorisées par la convention de Berne.

3.10. *Article 8*

3.10.1. Le Comité s'est prononcé à diverses reprises en faveur de l'inclusion de «voies de recours» dans la législation sur le droit d'auteur. L'article 8 oblige les États membres à prévoir «des sanctions et des voies de recours appropriées» contre les atteintes aux droits et obligations prévus par la proposition de directive à l'examen. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Le Comité préconise d'exiger des États membres l'inclusion d'une liste plus détaillée des voies de recours, y compris de voies de recours temporaires efficaces, et de voies de recours «rentables».

3.10.2. Le Comité invite également la Commission à demeurer vigilante sur la question de l'institution de voies de recours adéquates par les États membres et, dans les cas extrêmes, à souligner les déficiences manifestes des États membres.

3.11. *Article 10*

Le Comité reconnaît que l'article 10, paragraphe 2, est une transposition d'une disposition d'un traité OMPI. Toute ambiguïté résultant de cette situation doit être résolue par la Commission, dans les limites de la compatibilité avec les obligations de ce traité.

3.12. *Article 11*

Le Comité se félicite de la publication d'un rapport tous les trois ans par la Commission, et de son inscription sur la liste des destinataires officiels de ce rapport.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur les «Conséquences de la monnaie unique sur le marché intérieur — Observatoire du marché unique»

(98/C 407/07)

Le Comité économique et social a décidé le 29 janvier 1998, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 3, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «Conséquences de la monnaie unique sur le marché intérieur».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Burani).

Le Comité économique et social a adopté, au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), par 106 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'adoption de l'euro est accueillie diversement par le public, par les opérateurs commerciaux et par les partenaires sociaux en général: certains la considèrent comme un facteur de relance économique, d'autres lui attribuent des influences contraires suite à la rigueur imposée aux finances publiques, d'autres encore estiment que son impact sur le marché intérieur sera relativement modeste. Il est, par ailleurs, de fait qu'après la décision d'adopter effectivement l'euro en tant que monnaie de onze pays de l'Union, les opinions favorables l'emportent sur les réactions défavorables. Le Comité entend pour sa part contribuer par la réflexion et les opinions librement exprimées par les partenaires sociaux à l'approfondissement ultérieur de la question par la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

1.2. Le sujet a été traité par une abondante littérature officielle et non officielle, par les médias et par la presse scientifique; les sources d'information ne font donc pas défaut. Le Comité a estimé par ailleurs que d'autres vérifications devaient être effectuées en consultant directement, dans le cadre d'un débat ouvert, les entreprises, les syndicats et les consommateurs. À cet effet, il a organisé deux auditions, la première à Rome le 7 mai 1998 et la seconde à Londres le 15 mai. Les dates ont été choisies pour recueillir les réactions «à chaud» après l'adoption officielle de l'euro; les lieux ont été jugés les plus indiqués pour confronter les opinions prévalant dans un pays membre de l'Union monétaire et celles émises dans un pays qui a choisi de rester en dehors de l'Euro pour l'instant.

1.2.1. Par ailleurs, le Comité est parfaitement conscient qu'un panel aussi limité ne peut être considéré comme représentatif de l'Europe dans son ensemble et que les connaissances recueillies ne peuvent être automatiquement étendues à tous les pays. En outre, dans l'intérêt de la concision et de la clarté, il s'est cantonné à l'examen de certains des aspects liés directement à l'adoption de l'euro, en négligeant ceux qui ont déjà été traités dans d'autres avis ou qui auraient impliqué une analyse de sujets connexes.

1.3. Le présent avis a tenu compte des opinions exprimées par les participants lors des deux auditions, mais il est avant tout le fruit de la réflexion des membres du Comité ayant apporté leur contribution au cours des étapes successives de l'élaboration du document. Il ne prétend aucunement avoir dégagé des certitudes ou des prévisions sûres: dans un marché dominé par une multitude d'événements exogènes indépendants de la volonté des gouvernements, il est préférable d'énoncer des principes de flexibilité et de probabilité à adapter à la réalité du moment.

2. Impact de l'introduction de l'euro sur la liberté d'établissement

2.1. Le lien entre la liberté d'établissement, déjà largement garantie par le Traité, et la monnaie unique pourrait sembler plutôt faible à première vue; divers opérateurs économiques estiment par ailleurs que l'euro pourrait avoir des conséquences sur la délocalisation des entreprises et sur les décisions d'acquisition, de concentration et de fusion.

2.2. La possibilité d'une comparaison directe des coûts et des prix — évoquée plus en détail ci-dessous —, jointe à l'élimination des risques de change et des variations de la valeur relative des monnaies, rend relativement plus faciles les calculs économiques préliminaires à l'évaluation de la localisation optimale des activités productives ou des services. Bien évidemment, la monnaie unique n'est pas le seul facteur en jeu: il subsiste des différences considérables entre les divers pays en termes de fiscalité, de coût du travail, de main-d'œuvre disponible et, parfois, d'incitations.

2.3. Les petites et moyennes entreprises, en particulier, considèrent qu'avec la monnaie unique, il leur sera possible de créer des unités de production complémentaires — mais dans certains cas, il s'agirait de véritables transferts de l'activité principale — dans des pays où les conditions susmentionnées apparaissent plus favorables que dans leur pays d'origine. En d'autres termes, les pays déjà favorisés en termes de fiscalité, de coût du travail et de main-d'œuvre disponible verraient dans la monnaie unique le facteur déterminant pour attirer de nouvelles entreprises.

2.4. La délocalisation vers des pays tiers non européens ne semble pas influencée par l'adoption de l'euro; peut-être même l'inverse pourrait-il se produire dans l'hypothèse où la crise asiatique perdurerait, accroissant l'attrait d'une zone euro qui présente des éléments rassurants de stabilité. En ce qui concerne les pays de l'Europe centrale et orientale, il est probable que l'adoption par eux de l'euro en tant que monnaie de référence ajoutera un élément positif aux évaluations des entreprises qui envisagent de s'y établir; il faut toutefois tenir compte du rôle déterminant que joue la stabilité économique et politique de ces pays dans les décisions finales.

2.5. Dans le domaine des acquisitions, fusions et prises de participation, l'euro constituera un facteur d'importance considérable dans les évaluations des entreprises, en particulier s'il favorise — comme on le présume — une harmonisation des règles comptables, de présentation des bilans et des contrôles internes et externes. Les autres évaluations, liées aux éléments évoqués aux points 2.2 et 2.3 ci-dessus, demeurent inchangées.

2.5.1. Parmi les éléments qui jouent contre une délocalisation rationnelle et qui font obstacle à une meilleure allocation des investissements, les déséquilibres existant entre les législations fiscales de tous les pays jouent un rôle particulièrement incisif. C'est sans doute l'aspect le plus évident d'une faiblesse de la structure dont l'Europe s'est dotée: il existe un gouvernement monétaire unique mais il manque une orientation économique et fiscale unitaire. Cette observation n'est pas une critique mais une simple constatation. Bien qu'il faille accepter la diversité des orientations, il n'en reste pas moins que l'harmonisation fiscale apparaît comme un sujet d'importance prioritaire si l'on veut obtenir les meilleurs résultats de l'adoption de la monnaie unique.

3. **Impact de l'introduction de l'euro sur la concurrence**

3.1. L'utilisation de l'euro ne devrait pas être limitée aux pays de l'Union monétaire: il est probable que les opérateurs avec l'étranger des autres pays de l'Union européenne, la plupart des PECO et d'autres pays tiers l'adopteront comme monnaie de facturation et de règlement, du moins dans leurs relations avec les pays «in» et les pays à monnaie instable, en remplacement du dollar. Tout dépendra évidemment de la stabilité intrinsèque de la monnaie européenne et de la confiance qui lui sera accordée dans le reste du monde. Mis à part les effets à caractère monétaire, qui ne rentrent pas dans le champ du présent avis, le résultat premier et le plus évident de cette «mondialisation» sera de permettre la comparabilité directe des coûts et des prix, qui se heurte actuellement à la pluralité des monnaies et à leurs variations de change, ainsi qu'à l'absence de normalisation qui — comme il convient de le rappeler — se fait particulièrement sentir dans divers secteurs.

3.2. La comparabilité des valeurs — et, partant, la transparence des conditions de l'offre de biens et services — constituera un puissant facteur d'augmentation de la concurrence: les entreprises et les consommateurs seront en mesure d'effectuer leur choix en pleine connaissance de cause. Les avantages pour les acheteurs sont évidents; d'autre part, il n'est pas certain que l'ensemble des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, aient déjà établi des prévisions sur l'impact que la comparabilité des prix aura sur leur activité.

3.3. Le thème de la comparabilité des valeurs est aisément perceptible. Il n'est, au demeurant, qu'une composante d'un phénomène bien plus vaste et complexe, qui comprend:

— l'évolution rapide du commerce électronique par Internet, qui rend beaucoup plus simple l'acquisition et le paiement de biens et services, contribuant à élargir l'éventail de choix des acheteurs;

— la mise en œuvre de systèmes de paiement internationaux permettant des transferts de devises, sûrs et à des coûts sans cesse réduits;

— la diminution rapide du coût des communications et la diffusion de plus en plus large de la «culture informatique» parmi les petites et moyennes entreprises et les consommateurs;

— l'accroissement de l'efficacité et de la rapidité — et la diminution des coûts — du transport de biens de consommation durable, ce qui rend de plus en plus avantageux l'achat de marchandises à des producteurs de pays géographiquement éloignés.

3.4. Dans ce contexte, l'euro ajoute un facteur supplémentaire d'importance non négligeable à une évolution qui verra diminuer progressivement l'importance de l'élément «localisation» tant en termes d'installations de production et de distribution qu'en termes de zones d'influence. Les créneaux traditionnels et les situations d'oligopole devraient dès lors faire place à un marché plus ouvert à la concurrence, qui sera fatal aux entreprises moins efficaces ou de taille inapte à soutenir la confrontation avec d'autres entreprises mieux à même de pénétrer les marchés.

3.5. Si ces prévisions correspondent à la réalité — du moins en tendance — la poussée à la création d'entreprises de taille accrue devient inévitable. L'ensemble du marché suivra l'exemple du secteur financier, qui a été le premier à subir l'effet d'une monnaie unique (conjointement, il est vrai, à d'autres facteurs). Le consommateur sera le premier gagnant en termes de prix plus avantageux, de produits et de services de meilleure qualité et de plus grande transparence du marché. Il faudra par ailleurs évaluer les effets d'un accroissement de la dimension des entreprises en termes d'emploi: en effet, il est possible que cet accroissement ne s'accompagne pas d'une augmentation des emplois ou qu'il entraîne, dans la pire des hypothèses, une diminution des emplois. Un autre effet possible — à moyen terme — pourrait être la création de nouveaux oligopoles dans un marché dominé par des entreprises de taille croissante: la Commission devra être particulièrement attentive à cet aspect.

3.6. Un grand nombre de petites et moyennes entreprises opérant exclusivement sur les marchés locaux ne semblent pas avoir conscience de l'ensemble de ces phénomènes et de leurs implications. Selon elles, la comparabilité des prix entre les divers pays n'aura pas de répercussions directes sur les marchés où elles opèrent, à la seule exception des zones transfrontalières, où la confrontation des prix est par ailleurs déjà en cours depuis longtemps malgré la différence des monnaies, parfois avec d'importantes délocalisations des achats. Si cette attitude peut être justifiée dans le cas d'activités exigeant la présence physique des PME sur place (ateliers mécaniques, services d'entretien, etc), elle se révélerait néfaste aux entreprises de production, de distribution et de services pour lesquelles la notion de «contrôle du territoire» s'avérerait illusoire au regard des nouvelles évolutions.

3.6.1. Le Comité estime qu'il faudra diffuser une culture d'entreprise parmi les petits et moyens opérateurs, en les sensibilisant aux nécessités de nouvelles stratégies face à une situation globale qui est susceptible d'évoluer rapidement au cours des prochaines années. Le contrôle des producteurs sur les marchés locaux, basé actuellement sur la mobilité relativement faible des consommateurs, est susceptible d'être mis en cause par les nouvelles formes de commerce électronique ainsi que par les facilités de paiement dans une monnaie unique européenne.

3.7. L'introduction de l'euro aura également des conséquences sur les grandes entreprises opérant sur les marchés internationaux. La comparabilité des prix mettra davantage en évidence un fait que tout un chacun peut déjà constater aujourd'hui: le niveau des prix est différent dans chaque pays de l'Union européenne. Cette différence s'explique, bien entendu, par une série de facteurs sur lesquels les règles du marché intérieur n'ont guère d'influence: le coût de la vie, le régime social, la fiscalité, les dimensions et la structure du marché sont différents d'un pays à l'autre. Le marché unique agira à terme sur ces conditions dans le sens d'une convergence de plus en plus poussée sans parvenir par ailleurs à une uniformisation totale.

3.8. Il existe, au demeurant, des écarts de prix entre des marchandises identiques ou analogues, qui ne s'expliquent pas par la seule différence des conditions de marché existant dans les divers pays. Dans le marché de l'automobile, par exemple, les enquêtes effectuées par les consommateurs et par la Commission ont fait apparaître des différences non négligeables, voire énormes dans certains cas limites: c'est le cas d'un type de voiture vendu au Royaume-Uni à un prix supérieur de 44 % à celui pratiqué aux Pays-Bas ou au Portugal. Bien que la fixation du prix ne puisse être imposée sur un marché orienté vers la libre concurrence, il existe sans aucun doute des cas dans lesquels l'introduction de l'euro peut faire apparaître la nécessité de vérifications visant les infractions éventuelles aux dispositions des articles 85 et 86 du Traité.

3.9. D'une façon générale, et à l'exception des cas où une intervention de la Commission peut être nécessaire, les règles du marché devraient jouer leur rôle, fût-ce dans les limites objectives des conditions différentes existant dans les divers pays: la comparabilité directe des prix, jointe à la possibilité d'approvisionnement dans un marché européen global, aura pour effet de modérer les différences de prix et, partant, de favoriser une concurrence accrue.

4. **Impact de l'euro sur la compétitivité**

4.1. Le thème de la compétitivité interne a été traité implicitement au chapitre précédent: la concurrence accrue doit inciter tous les opérateurs économiques à être plus efficaces et à abaisser leurs coûts pour être de plus en plus compétitifs. En ce qui concerne la compétitivité externe de l'Europe vis-à-vis du reste du monde, l'analyse du problème devient plus complexe et requerrait la prise en compte d'aspects débordant le cadre du document à l'examen. Le Comité se limite donc à considérer le seul thème de l'introduction de l'euro comme l'un des facteurs de compétitivité, mais certainement pas le seul.

4.2. L'élimination des risques de change et des frais de couverture de ces risques ainsi que des coûts de transaction à l'intérieur de la zone euro devrait en soi permettre une réduction des coûts que la Commission évalue entre 0,5 % et 1 % des coûts totaux. À cela, il convient d'ajouter, dans certains pays, une réduction des taux à court terme par rapport à ceux pratiqués actuellement pour les différentes monnaies. L'avantage compétitif majeur devrait résulter par ailleurs d'un autre facteur: le choix de l'euro comme monnaie de référence et de facturation du fait de sa stabilité et du prestige international acquis. L'avantage des Américains dans ce domaine est évident et connu: l'euro devrait acquérir à

terme le même poids et le même prestige. Il ne s'agit pas, par ailleurs, d'une «guerre» contre le dollar: les deux monnaies ont ou, du moins, auront à l'avenir des sphères d'influence différentes qui peuvent parfaitement coexister dans un climat de saine «compétitivité» monétaire.

4.3. À la suite d'une augmentation probable de la compétitivité globale, des délocalisations plus ou moins importantes d'entreprises de pays tiers pourraient se produire vers la «zone euro», ce qui aurait pour effet d'accroître la concurrence. Même si divers opérateurs européens pouvaient considérer celle-ci comme une menace, le phénomène devrait être évalué de façon positive en termes de nouveaux investissements et d'accroissement de l'emploi.

4.4. Considéré dans sa globalité, le phénomène de la concurrence accrue induite par l'euro devrait avoir pour résultat une rationalisation des structures de production, de distribution et des services, ce processus impliquant de sacrifier des entreprises dont la compétitivité est marginale. Les autorités seront confrontées à la tâche difficile de veiller à ce que les règles du marché ne soient pas faussées par des interventions destinées à maintenir en vie ces entreprises, en conciliant cette exigence avec la nécessité de ne pas sacrifier l'emploi.

5. **Impact de l'euro sur l'emploi**

5.1. La question de savoir si et dans quelle mesure l'euro aura un impact sur l'emploi est vivement débattue et les opinions en la matière tiennent compte comme il se doit des aspects politiques et sociaux du problème. Le Comité, qui a présenté un avis à ce sujet [1], se limite, dans le présent document, à rappeler des faits, déjà connus au demeurant, ayant trait à l'impact concret de l'euro sur l'emploi considéré comme un aspect du marché intérieur.

5.2. Le seul secteur qui subit directement l'effet de l'adoption de l'euro est naturellement le secteur financier et, en particulier, le secteur bancaire. Une partie importante du chiffre d'affaires est constituée par l'intermédiation dans des monnaies différentes et par les opérations de couverture des risques de change. Les bénéfices qui en résultent sont proportionnels à l'importance que revêt l'activité internationale par rapport à l'ensemble des autres activités: en règle générale, ces bénéfices constituent pour les grandes banques une composante de valeur considérable dans les résultats de l'exercice. La convergence de onze monnaies vers une monnaie unique pèse lourdement sur les bénéfices nets; du point de vue de l'emploi, il n'est pas douteux qu'une diminution du nombre et du volume des opérations s'accompagne d'une baisse des besoins en ressources humaines. Dès lors, le Comité souligne la nécessité de mesures d'accompagnement destinées à créer de nouvelles possibilités d'emploi pour les travailleurs concernés. À cet égard, certains États membres offrent l'exemple de réalisations très réussies.

5.3. Pour l'instant, l'on ne voit pas clairement si le secteur bancaire dans son ensemble pourra réintégrer l'excédent de ressources humaines grâce à une requalification et à une augmentation des activités dans d'autres secteurs et s'il sera capable à moyen terme de s'engager dans de nouvelles activités compensatoires: cela dépend dans une large mesure de la compétitivité des banques européennes vis-à-vis des banques des pays tiers.

5.4. Pour toutes les autres activités, l'impact de l'euro sur l'emploi doit être évalué dans la mesure où la monnaie unique constitue un élément de stabilité économique, de compétitivité externe, de convergence des économies et de paix sociale, sans oublier par ailleurs la prise en compte de facteurs exogènes d'importance fondamentale dans un environnement qui devient toujours plus global et interdépendant, tels que la conjoncture dans le reste du monde, les incertitudes politiques et les pressions exercées sur le marché du travail par l'immigration en provenance de pays tiers et par le futur élargissement de l'Union européenne.

5.5. En ce qui concerne la politique de l'emploi, il ne fait pas de doute que la nécessité de respecter les règles imposées par le Pacte de stabilité et de croissance a pour effet induit de réduire la liberté des gouvernements de prendre des mesures d'investissement public capables d'accroître l'emploi. Dès lors, la tâche de créer de nouveaux emplois incombera principalement au secteur privé grâce à une politique d'investissements cohérente avec la croissance. Une telle politique ne pourra pas, par ailleurs, faire abstraction de mesures fiscales appropriées et d'un environnement social favorable, ce qui implique une responsabilité collective — et une coopération étroite — des pouvoirs publics, des entreprises et des forces syndicales.

6. **Conclusions**

6.1. Un élément rassurant se dégage des auditions tenues par le Comité — tout en tenant compte des réserves exprimées précédemment au sujet de la représentativité du panel: l'euro est considéré comme un facteur de cohésion de l'Europe et de crédibilité vis-à-vis du monde extérieur. Telle est l'attitude qui prévaut pour l'instant: sa concrétisation dans la réalité représente un défi que les gouvernements, les forces sociales et les citoyens individuels doivent relever collectivement.

6.2. Une autre considération part du fait que l'évolution de la situation dans les différents pays de l'Union ne sera pas uniforme, même si elle a tendance à converger à moyen et long termes: l'on ne peut donc pas attendre de l'introduction de l'euro un aplanissement immédiat des différences ni une réalisation parfaite du marché intérieur. L'euro ne pourra pas non plus résoudre en soi les problèmes inhérents à l'harmonisation fiscale et des

[1] Voir avis du CES «L'emploi et l'euro».

normes, de la mobilité du travail et des entreprises, de la comparabilité des salaires: il s'agit de problèmes indépendants de la monnaie unique, mais l'euro aura eu, du moins, le mérite de les mettre davantage en évidence et d'attirer l'attention sur la nécessité de les résoudre.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Projet de communication interprétative de la Commission — Liberté de prestation de services et intérêt général dans le secteur des assurances»

(98/C 407/08)

Le 24 mars 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément au paragraphe 2 de l'article 23 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le projet susmentionné.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a rendu son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur M. Ataíde Ferreira).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans son avis d'initiative sur «Les consommateurs dans le marché des assurances» [1], le Comité attirait l'attention sur certaines difficultés d'interprétation qui constituaient un obstacle à la concrétisation effective du marché unique des assurances, soulignant à ce propos celle liée à l'absence de «frontière précise entre la liberté d'établissement et la libre prestation de services, et aux notions de "temporalité", "régularité", "périodicité", "continuité" et "fréquence" qui sont associées à leur définition», ainsi que celle liée au «concept d'"intérêt général", lequel donne lieu à des interprétations très divergentes qui permettent à chaque État membre de défendre des exceptions variées à la libre prestation de services».

1.1.1. Le Comité a jugé opportun de compléter l'avis susmentionné par le présent document relatif au «Projet de communication interprétative de la Commission — Liberté de prestation de services et intérêt général dans le secteur des assurances» [2].

1.2. La doctrine relative à l'«intérêt général», comme le reconnaît la Commission dans son projet de communication, est largement fondée sur la jurisprudence de la Cour de justice.

1.2.1. Cependant, c'est dans les principes fondamentaux du droit constitutionnel et du droit administratif commun aux pays occidentaux qu'il faut chercher l'origine de la notion d'«intérêt général», défini comme «le bien public» ou «l'intérêt public», qu'il appartient à l'administration de chaque État de rechercher.

1.2.2. Ce concept est à l'origine de toute une doctrine qui justifie l'établissement de limitations ou de restrictions du libre exercice de l'initiative privée et des intérêts des particuliers, mais dont les limites, bien définies par la loi, sont les conditions de l'exercice légitime du pouvoir de l'administration publique d'imposer des restrictions (exercice contraignant).

1.2.3. Autrement dit, la doctrine constitutionnelle et administrative définit clairement que la loi doit non seulement fournir une définition typique de la finalité et des principes de l'intérêt général, mais également des moyens proportionnés pour son application.

1.3. Au niveau communautaire, les principes du droit constitutionnel qui définissent «l'intérêt général» comme base de la limitation des libertés consacrées par le Traité

[1] JO C 95 du 30.3.1998, paragraphe 2.3.1.2.1.
[2] JO C 365 du 3.12.1997, p. 7.

de Rome se trouvent notamment aux articles 36, 48, 56, 73 D, 77, 90, deuxième paragraphe, 128, 129, 129 A et 130 R du Traité.

Au niveau sectoriel, de nombreux règlements et directives font référence à «l'intérêt général», notamment, la directive 91/440/CEE et le règlement (CEE) nº 1893/91 pour les transports ferroviaires, le règlement (CEE) nº 2408/92 pour les transports aériens, la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 pour les services postaux, les directives 98/10/CE du 26 février 1998 et 97/33/CE du 30 juin 1997 pour les télécommunications, la directive 96/19/CE du 13 mars 1996, entrée en vigueur en 1997, pour le gaz et l'électricité, et la deuxième directive bancaire 89/649/CEE du 15 décembre 1989 pour les activités bancaires.

Revêtent un intérêt particulier pour le thème abordé dans le présent avis les troisièmes directives sur les assurances, en particulier les articles 28, 32 (4e paragraphe) et 41 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE, du 18 juin et du 10 novembre 1992 respectivement, ainsi que l'article 54 de la directive 92/49/CEE [1].

1.3.1. Il ressort de l'analyse des principes susmentionnés que tant dans le droit primaire que dans le droit dérivé, «l'intérêt général» au niveau national est opposé à «l'intérêt européen» ou à «l'intérêt communautaire», puisque le premier justifie principalement des dérogations à certaines dispositions du Traité, tandis que le second restreint les interventions nationales et constitue la base et le fondement de l'attribution de certaines compétences à l'Union européenne (voir articles 126, 128, 129 B, 130, 130 A et 130 F du Traité).

Par ailleurs, «l'intérêt général» a deux aspects: l'intérêt économique (notamment dans les articles 77, 90 et 92 du Traité et dans les dispositions de droit dérivé citées) et l'intérêt non économique, incluant les exceptions aux libertés fondamentales (articles 36, 48, 56, 73 D du Traité), la protection des consommateurs (article 129 A du Traité), la protection de l'environnement (article 130 R du Traité), la protection de la santé (article 129 du Traité), la promotion et la protection de la culture (article 128 du Traité).

1.3.2. Le cadre juridique communautaire contient ainsi des éléments fondamentaux pour la délimitation du contexte dans lequel les États membres peuvent préserver «le bien public» ou «l'intérêt général» national. Ces dispositions sont néanmoins dispersées et non systématisées, et il est donc fondamental pour les comprendre et en saisir la portée de se référer à l'interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice.

D'autre part, le droit dérivé récent va dans le sens d'une restriction de plus en plus grande de la capacité d'intervention des États membres, en particulier dans les domaines clés de l'économie, et se dirige de plus en plus vers une définition communautaire uniforme de l'intérêt général et des mesures visant à le sauvegarder, ce qui pourrait contredire une certaine interprétation du principe de subsidiarité [2].

1.4. Concernant spécifiquement le secteur des assurances et, d'une certaine manière, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur bancaire [3], la différence, d'un État membre à l'autre, d'interprétation et d'application de la notion d'intérêt général est de nature à créer des obstacles à la libre prestation de services, créant des entraves injustifiables à la réalisation du marché intérieur des assurances et sans que soient en cause des intérêts non économiques généraux, tels que, notamment, la santé publique, l'ordre public, la sécurité routière ou même la protection des consommateurs, mais seulement les intérêts économiques particuliers des entreprises nationales ou établies et opérant dans les espaces nationaux.

[1] Article 28 — L'État membre où le risque est situé (de l'engagement) ne peut empêcher le preneur d'assurance de souscrire un contrat conclu avec une entreprise d'assurance agréée dans les conditions énoncées à l'article 6 de la directive 73/239/CEE (79/267/CEE) pour autant qu'il ne soit pas en opposition avec les dispositions légales d'intérêt général en vigueur dans l'État membre où le risque est situé (de l'engagement).
Article 32, paragraphe 4 — Avant que la succursale de l'entreprise d'assurance ne commence à exercer ses activités, l'autorité compétente de l'État membre de la succursale dispose de deux mois à compter de la réception de la communication visée au paragraphe 3 pour indiquer à l'autorité compétente de l'État membre d'origine, le cas échéant, les conditions dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, ces activités doivent être exercées dans l'État membre de la succursale.
Article 41 — La présente directive n'empêche pas les entreprises d'assurance dont le siège social est situé dans un État membre de faire de la publicité pour leurs services, par tous les moyens de communication disponibles, dans l'État membre de la succursale ou de la prestation de services, pour autant qu'elles respectent les règles éventuelles régissant la forme et le contenu de cette publicité arrêtées pour des raisons d'intérêt général.
Article 54, paragraphe 1 — Nonobstant toute disposition contraire, tout État membre, dans lequel les contrats relatifs à la branche 2 du titre A de l'annexe de la directive 73/239/CEE peuvent se substituer partiellement ou entièrement à la couverture «maladie» fournie par le régime légal de sécurité sociale, peut exiger que le contrat soit conforme aux dispositions légales spécifiques protégeant dans cet État membre l'intérêt général pour cette branche d'assurance et que les conditions générales et spécifiques de cette assurance soient communiquées aux autorités compétentes de cet État membre préalablement à leur utilisation.

[2] Voir à cet égard l'avis du CES sur la communication de la Commission «Les services d'intérêt général en Europe», rapporteur: J.J. van Dijk (CES 605/97 du 29.5.1997, JO C 287 du 22.9.1997, p. 85); voir aussi Lionel Monnier, dans «Services publics, missions publiques et réglementation dans l'Union européenne», CIRIEC, Paris, p. 195.

[3] Voir Communication interprétative de la Commission «Liberté de prestation de services et intérêt général dans la deuxième directive bancaire» (SEC(97) 1193 final du 20.6.1997) et avis du CES 542/96 du 24.4.1996, — JO C 204 du 15.7.1996, p. 66.

2. **Brève synthèse de l'approche de la Commission dans son projet de communication**

2.1. La Commission poursuit un objectif de transparence et de clarification des règles communautaires qu'elle a pour mission de faire respecter et elle reconnaît que le projet actuel sera transformé «en communication interprétative, permettant aux opérateurs économiques et aux États membres de connaître la position que la Commission serait susceptible d'adopter si un problème était porté à sa connaissance».

2.2. À cet effet, la Commission s'efforce tout d'abord de clarifier la distinction entre les régimes juridiques du droit d'établissement (DE) et de la libre prestation de services (LPS) dans le secteur des assurances.

2.2.1. Se fondant avant tout sur le droit primaire [1], la Commission indique comme critère distinctif essentiel le caractère temporaire ou durable de la présence de l'entreprise prestataire de service originaire d'un État membre (État d'origine) dans un autre État membre (État de prestation du service).

2.2.2. Néanmoins, selon la jurisprudence la plus récente de la Cour de justice, ce caractère temporaire de la prestation de services est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais aussi de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité, afin d'éviter qu'un établissement d'un État membre donné dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers le territoire d'un autre État membre puisse échapper aux dispositions qui lui seraient applicables s'il était établi dans cet État membre. La Commission estime cependant que cette réserve ne sera applicable qu'en cas de déplacement et de présence permanente du prestataire de service de l'État membre d'origine vers celui d'accueil, et non lorsque le prestataire de service est sollicité, dans son État membre d'origine, par des résidents de l'autre État membre, où est situé le risque.

2.2.3. Toujours en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission considère ainsi que c'est le DE qui prévaut dès lors que l'entreprise d'assurance maintient une présence durable dans l'État membre d'accueil.

2.2.3.1. Selon la jurisprudence en la matière, une présence permanente peut être une succursale ou une agence, un bureau géré par le personnel de l'entreprise, ou même un mandataire permanent agissant au nom de l'entreprise d'assurance.

2.2.3.2. Cette orientation se trouve d'ailleurs consacrée expressément à l'alinéa b) de l'article premier des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE, ainsi qu'à l'article 3 des directives 88/357/CEE et 90/619/CEE.

2.2.3.3. Toutefois, plus récemment, la tendance de la jurisprudence de la Cour de justice a plutôt été de considérer que le fait que l'entreprise d'assurance possède un bureau dans l'État membre d'accueil n'entraîne pas nécessairement l'application du DE, étant donné qu'il est nécessaire d'évaluer le caractère temporaire ou non de la prestation de services en fonction de sa durée, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité.

2.2.4. Certaines situations mentionnées par la Commission tombent cependant dans une zone grise, à savoir:

a) Le recours à des intermédiaires indépendants — le DE ne sera applicable que si les intermédiaires de manière cumulative: (i) sont soumis à la direction et au contrôle de l'entreprise d'assurance qu'ils représentent (mandat d'exclusivité), (ii) peuvent engager l'entreprise d'assurances et conclure des affaires au nom de cette dernière et (iii) sont dotés d'un mandat durable, et non occasionnel ou ponctuel, pour des affaires concrètes.

b) La présence permanente du personnel propre de l'établissement dans le pays d'accueil — le DE ne sera applicable que si ce personnel effectue des activités d'assurance, signant des contrats, réglant des sinistres et payant des indemnités de manière régulière et continue. La simple activité de prospection, de marketing ou de publicité ne relève pas du DE.

2.2.5. Une des principales conséquences de cette distinction est la différence de régime quant au contenu de la procédure de notification selon qu'il s'agit de DE ou de LPS. C'est seulement dans le cas du DE qu'il est obligatoire de suivre la procédure de notification prévue à l'article 10 des directives 73/239/CEE et 79/267/CEE, tel que rédigé à l'article 32 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE, tandis que pour la LPS, le régime à appliquer est celui stipulé aux articles 11 et 14 des directives précitées, tel que rédigé dans les articles 34 et 35 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE.

2.2.5.1. Dans le cas particulier de la publicité, la Commission considère même qu'il n'y a pas obligation d'information préalable, telle que prévue aux articles 34 et suivants des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE, dès lors que sont respectées les dispositions d'intérêt général mentionnées à l'article 41 de ces directives.

2.2.6. La Commission considère en outre que la procédure de notification et d'information préalable prévue dans les directives tant en DE qu'en LPS ne constitue pas une mesure visant la protection des consommateurs mais un simple processus d'échange

[1] Article 60, 3e alinéa, du Traité — «Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.» — voir la Communication interprétative de la Commission relative à la libre circulation transfrontière des services, JO C 334 du 9.12.1993, p. 3.

d'information entre les autorités de contrôle des États membres, et qu'elle ne peut pas être considérée comme une condition de forme affectant la validité des contrats d'assurance conclus par des entreprises n'ayant pas accompli cette formalité, aucun type de sanction n'étant par ailleurs mentionné concernant cette lacune [1].

2.3. Dans la deuxième partie de son projet de communication, la Commission commence par décrire le champ d'application de l'intérêt général pour ce qui est des assurances, tant dans le cadre du DE que de la LPS [2], et s'efforce de définir la notion d'intérêt général telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour de justice.

2.3.1. Sur base notamment de l'application faite par les troisièmes directives de la notion d'intérêt général, la Commission met en évidence les domaines non harmonisés au niveau communautaire [3] où il est fait expressément mention de l'intérêt général, à savoir:

— création d'une succursale (article 10, quatrième paragraphe, des directives 73/239/CEE et 79/267/CEE, tel que rédigé dans l'article 32 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE);

— conclusion de contrats d'assurance (article 28 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE), tant en DE qu'en LPS;

— publicité (article 41 des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE);

— assurance maladie souscrite en substitution à la couverture fournie par un régime légal de sécurité sociale (article 54, premier paragraphe, de la directive 92/49/CEE) [4].

2.3.2. En ce qui concerne ces domaines, et toujours sur base de la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission établit une distinction essentielle entre mesures restrictives de nature discriminatoire et non discriminatoire.

2.3.2.1. Dans le premier cas, la mesure ne pourra être justifiée que par les raisons reprises à l'article 56 du Traité, c'est-à-dire des raisons d'intérêt général de nature non économique (ordre public, sécurité publique, santé publique), selon une jurisprudence constante de la Cour de justice [5].

2.3.2.2. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire si les mesures ne présentent pas un caractère discriminatoire, des raisons d'intérêt général de nature économique peuvent être invoquées.

2.3.2.2.1. La Commission, se fondant sur la jurisprudence de la Cour, énumère, dans ce cas-là, à titre purement indicatif, les domaines couverts par l'intérêt général (paragraphe IV, 2, a).

2.3.2.2.2. Cependant, il n'est pas suffisant, dans l'absolu, qu'une mesure relève de l'un de ces domaines. Elle doit également respecter des critères déterminés, à savoir:

(i) la nécessité,

(ii) la proportionnalité, et

(iii) la non-duplication des règles du pays d'origine [6].

2.3.2.2.3. Étant donné toutefois la restriction des libertés fondamentales qu'il entraîne, l'intérêt général doit toujours faire l'objet d'une interprétation restrictive et avoir un caractère exceptionnel. Ainsi, la Commission estime par exemple qu'il est abusif et excessif d'inclure des parties entières de la législation nationale dans la liste des dispositions considérées d'intérêt général.

2.3.2.2.4. Par ailleurs, même si la réserve liée à l'intérêt général fonctionne tant pour le DE que pour la LPS, la manière d'apprécier concrètement sa proportionnalité peut varier en fonction du mode de prestation du service (en DE ou en LPS).

---

(1) L'on peut se demander si la Commission devrait s'avancer dans le cadre d'une communication interprétative sur cette question, qui constitue néanmoins une lacune dénoncée dans le Protocole de collaboration entre autorités de contrôle pour l'application des directives sur les assurances, révisé lors de la 109e conférence des autorités de contrôle en octobre 1997 (DT/119/93, rév. 4).

(2) Voir les considérants 19 de la directive 92/49/CEE et 20 de la directive 92/96/CEE: «considérant (...) qu'il incombe à l'État membre où le risque est situé de veiller à ce qu'il n'y ait aucun obstacle à la commercialisation sur son territoire des produits d'assurance offerts dans la Communauté, pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux dispositions légales d'intérêt général en vigueur dans l'État membre où le risque est situé et, dans la mesure où l'intérêt général n'est pas sauvegardé par les règles de l'État membre d'origine, étant entendu que ces dispositions doivent s'appliquer de façon non discriminatoire à toute entreprise opérant dans cet État membre et être objectivement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi».

(3) Il est important de rappeler que les troisièmes directives sur les assurances n'ont réalisé qu'une harmonisation partielle des conditions d'accès et d'exercice de l'activité, des éléments essentiels tels que le droit du contrat et la fiscalité ayant été laissés de côté.

(4) Principes déjà mentionnés à la note 1, p. 39.

(5) Voir par exemple arrêt Svensson et Gustavsson/ministre du Logement et de l'Urbanisme, Affaire C-1184/93 Rec. I, p. 3977; voir aussi les Conclusions de l'avocat général dans l'Affaire C-17/92, Fedicine/État espagnol, Rec. I, p. 2258, Point 18.

(6) Voir l'arrêt Union royale belge des sociétés de football asbl/J.M. Bosman (Affaire C-415/93) où il est mentionné expressément que: les mesures doivent être objectivement nécessaires; le résultat ne peut être obtenu par le biais de règles moins restrictives; l'intérêt n'est pas déjà sauvegardé par des règles de l'État d'origine (in Rec. I, p. 4999). Dans le même sens, l'arrêt Commission/Allemagne du 4 décembre 1986 (Affaire 205/84, Rec. p. 3803, point 37).

2.3.2.3. La Commission donne ensuite une série d'exemples (neuf) de réglementations nationales dont le respect a été exigé par des États membres d'accueil, sur base de l'intérêt général, et qui, pour la Commission, ne sont justifiées ni par les principes des troisièmes directives, ni, notamment, en vertu de la protection des consommateurs, de la garantie de la transparence, de réserves liées à l'activité bancaire, de la souveraineté linguistique ou de la discipline du marché. Il s'agit de:

i) l'obligation de notification ou d'information préalable concernant les conditions générales des polices d'assurance et autres documents contractuels;

ii) l'interdiction des opérations de capitalisation exercées par des compagnies d'assurance dans les pays où ces opérations sont réservées aux institutions de crédit;

iii) les systèmes uniformes obligatoires de bonus/malus affectant les primes d'assurance automobile;

iv) l'obligation, sans exception, d'utiliser la langue du pays d'accueil comme condition de la validité des contrats [1];

v) l'imposition sans distinction de codes de conduite d'associations professionnelles dont les entreprises des États d'origine ne sont pas membres [2];

vi) l'imposition par l'État d'accueil de taux d'intérêt techniques maximaux en matière d'assurance vie à des entreprises originaires d'un autre État membre, tant en DE qu'en LPS;

vii) l'imposition sans distinction des conditions types ou minimales dans certaines assurances, sans en analyser la nécessité, la proportionnalité, ni même l'effet discriminatoire;

viii) les franchises obligatoires;

ix) l'obligation générale et absolue de prévoir une valeur de rachat ou une participation aux bénéfices dans les contrats d'assurance vie.

2.3.2.4. En revanche, la Commission accepte et reconnaît la légitimité de l'interdiction des techniques de vente non sollicitée d'assurances par téléphone (publicité gênante).

2.3.3. La Commission considère également que les réglementations nationales qui ont pour objectif affirmé la protection des consommateurs ne peuvent être considérées, en bloc, comme relevant de la notion d'intérêt général, et doivent être analysées, concrètement, à la lumière des critères fixés par la Cour de justice, en vérifiant notamment si leur application n'entraîne pas un traitement discriminatoire par rapport aux entreprises nationales de l'État d'accueil.

2.3.4. Enfin, tant en ce qui concerne l'application de la législation nationale de l'État d'accueil aux contrats d'assurance auxquels elle s'applique obligatoirement (notamment ceux qui couvrent des risques de masse, des assurances vie et non-vie à souscription obligatoire), que dans les cas où les règles de conflit prévoient des dispositions «impératives» ou «d'ordre public» dans l'État d'accueil, la Commission considère tout de même que ces règles doivent être examinées en fonction des critères qui définissent la légitimité de la notion d'intérêt général si leur application entraîne des entraves au libre exercice de l'activité d'assurance, et toujours conformément au principe de la primauté du droit communautaire sur les règles nationales de droit privé.

3. Définition de l'intérêt général pour la Cour de justice

3.1. La Commission analyse en profondeur la position de la Cour de justice des Communautés concernant, d'une part, la notion d'intérêt général et, d'autre part, la distinction entre LPS et DE [3].

Cependant, notamment en ce qui concerne le concept d'intérêt général, certains aspects demandent à être précisés et clarifiés, du fait de l'incidence directe qu'ils ont sur le secteur des assurances.

3.2. Ainsi, les troisièmes directives imposent aux entreprises d'assurance exerçant leur activité dans un autre État membre, dans le cadre de l'agrément unique, de respecter les dispositions adoptées par l'État membre d'accueil en matière d'intérêt général, quelle que soit la manière dont cette activité est exercée (en DE ou en LPS).

3.2.1. Néanmoins, la Cour de justice a attiré l'attention sur le fait que les États membres ne peuvent obliger les prestataires de services à respecter toutes les conditions exigées d'un établissement, ce qui pourrait remettre en cause la raison d'être de la LPS [4].

---

[1] La Commission, tout en acceptant le principe, énonce une série d'exceptions qui méritent une analyse attentive et détaillée (paragraphe IV, 2 c, IV).

[2] La Commission exclut les codes établis par les autorités nationales, qui doivent être examinés à la lumière des articles 52 et 59 du Traité.

[3] Voir notamment les arrêts suivants: Affaire 33/74, Arrêt Van Binsbergen du 3.12.1974, Rec. 1974, p. 1299; Affaire 33/78, Arrêt Somafer, du 22.11.1978, Rec. p. 2183; Affaire 139/80, Arrêt du 18.3.1981, Rec. p. 819, Arrêt Blanckaert/Luisa Trost; Affaire 89/91, Arrêt du 19.1.1993, Rec. I p. 165, Arrêt Shearson; Affaire C-23/93, Arrêt TV10 du 5.10.1994, Rec. p. 4795; Affaire C-55/94, Arrêt Gebhard du 30.11.1995, Rec. I p. 4165; Affaire 205/84, Arrêt Commission contre Allemagne, du 4.12.1986, Rec. I p. 3755; Affaire 262/82, Arrêt Luisi et Carbonne, Rec. 1984, p. 377; Affaire C-76/90, Arrêt Sager, du 21.2.1991, Rec. I p. 4221; Affaire 14/76, Arrêt Bloos, du 6.10.1976, Rec. I p. 1497; Affaire C-439/93, Arrêt Lloyd's Register, Rec. 1995 p. 961; Affaire C148/91, Arrêt Veronica du 03/02/1993, Rec. I, p. 487.

[4] Arrêt Sager déjà cité.

3.2.2. En la matière, la Cour part du principe que l'article 59 du Traité exige non seulement l'élimination de toute forme de discrimination, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires de services nationaux et étrangers, susceptible d'entraver le libre exercice de l'activité [1].

3.2.3. La Cour de justice va jusqu'à affirmer explicitement la nécessité de renforcer le marché intérieur des assurances, en particulier celui des assurances directes non-vie tant du point de vue de la LPS que du DE, afin de permettre aux entreprises d'assurance communautaires de couvrir plus facilement les risques situés sur le territoire de la Communauté [2].

3.3. Par ailleurs, la Cour a considéré non seulement qu'il faut apprécier l'intérêt invoqué, de manière abstraite, à la lumière de l'intérêt public, mais également et plus concrètement, que l'imposition de règles restrictives, sur base de l'intérêt général, doit obéir à des critères déterminés, sous peine de restreindre la libre prestation de services au sein de la Communauté, et de remettre en cause le fonctionnement du marché unique des assurances [3]. Les critères mis en évidence par la Cour de justice [4], et qui ont un caractère cumulatif, sont les suivants:

a) Les règles invoquées par l'État membre doivent poursuivre impérativement un objectif d'intérêt général.

b) Elles ne doivent pas porter sur des domaines déjà harmonisés par la législation communautaire.

c) Elles doivent respecter le principe de la non-discrimination sur base de la nationalité.

d) Elles doivent être objectivement nécessaires au vu de l'intérêt à sauvegarder.

e) Elles doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, qui par ailleurs ne peut être poursuivi par le biais de règles moins restrictives.

f) L'intérêt invoqué ne doit pas être sauvegardé par des règles auxquelles le prestataire est déjà soumis dans son État membre d'origine.

3.4. La Cour de justice a exprimé, à plusieurs reprises, sa préoccupation quant au fait que les États membres doivent respecter les conditions dans lesquelles l'intérêt général peut être invoqué, en particulier en appliquant les règles de façon non discriminatoire [5], et en évitant une double protection de l'objectif poursuivi. Concernant la nature des raisons invoquées, qui peuvent être liées tant à des intérêts économiques, notamment des raisons d'ordre fiscal [6], ou à des intérêts d'un autre ordre, c'est à l'État membre de démontrer que la restriction constitue un moyen adéquat et nécessaire pour protéger l'intérêt invoqué.

3.5. En outre, la Cour a étendu le champ d'application de la notion d'intérêt général au droit d'établissement [7] en ce qui concerne les conditions d'accès et d'exercice [8]. Par ailleurs, elle considère que toutes les pratiques dissimulées entraînant un traitement discriminatoire [9] ne peuvent être justifiées sur base de l'intérêt général.

3.6. Dès lors qu'il s'agit de règles discriminatoires, la jurisprudence de la Cour de justice [10] affirme qu'il n'est pas suffisant d'invoquer l'intérêt général. La Cour considère que l'imposition de règles impliquant un traitement discriminatoire des opérateurs d'autres États membres ne peut se fonder que sur les motifs prévus à l'article 56 du Traité [11]. L'interprétation jurisprudentielle de la notion d'ordre public est manifestement restrictive et revêt un caractère exceptionnel.

3.7. Les motifs invoqués sur base de l'article 56 du Traité ne peuvent porter sur des domaines à caractère économique [12], ni poursuivre notamment des objectifs fiscaux, étant donné qu'ils ont pour objectif de protéger les opérateurs économiques nationaux.

L'avis de la Cour de justice est conclusif quant à l'impossibilité manifeste pour un État membre d'imposer de telles mesures lorsqu'elles impliquent un traitement discriminatoire pour un agent économique, ayant reçu l'agrément unique, agissant sur son territoire soit en régime de LPS soit au titre du DE. Cette impossibilité résulte tant d'une lecture restrictive de l'article 56 du Traité que des critères imposés pour l'invocation de l'intérêt général de l'État, et se justifie par l'incompatibilité avec les principes fondamentaux du Traité.

---

[1] Affaire C-330/91, Arrêt Commerzbank, du 31.7.1993, Rec. I, p. 4017.
[2] Affaire C-238/94, Arrêt Garcia, du 26.3.1996, Rec. I, p. 1673.
[3] Affaire C-384/93, Arrêt Alpine Investments du 10.5.1995, Rec. I, p. 1141.
[4] Arrêt Sager déjà cité.
[5] Affaire C-415/93, Arrêt Bosman, du 20.9.1995, Rec. I, p. 4921.
[6] Affaire C-250/95, Arrêt Futura, du 15.5.1997, Rec. I, p. 2471.
[7] Arrêt Gebhard déjà cité.
[8] Affaire 19/92, Arrêt Kraus du 31.3.1993, Rec. I, p. 1663.
[9] Affaire C-1/93, Arrêt Halliburton, du 12.4.1994, Rec. I, p. 1137.
[10] Affaire C-17/92, Arrêt Federación de Distribuidores Cinematográficos, du 4.5.1993, Rec. I, p. 2239.
[11] Affaire C-334/93, Arrêt Alpine Investments, du 10.5.1995, Rec. I, p. 1141.
[12] Affaire C-484/93, Arrêt Svensson, du 14.11.1995, Rec. I, p. 3955.

3.8. En ce qui concerne les domaines couverts par la notion d'intérêt général, la Cour de justice a pris certaines positions, notamment concernant les droits des consommateurs, défendant le point de vue selon lequel la protection de ces droits est susceptible de justifier certaines restrictions de la LPS (1), dès lors que l'État membre apporte la preuve que la législation nationale poursuit cet objectif de manière adéquate, nécessaire et proportionnée. Cependant, de l'avis de la Cour de justice, il demeure pertinent de contrôler ces règles afin d'éviter qu'elles soient utilisées pour entraver la libre concurrence du marché unique européen (2).

3.9. L'invocation de l'intérêt général ne doit pas avoir pour objectif la création d'obstacles au libre exercice de l'activité d'assurance. Ainsi, il ne suffit pas que le domaine invoqué soit couvert par la notion d'intérêt général (3), il faut aussi respecter certains principes quant à l'application des règles invoquées.

3.9.1. Certaines règles nationales dans le domaine fiscal, qui ont pour effet de créer des obstacles à la LPS, entraînent des situations de distorsion de concurrence susceptibles d'affecter l'exercice de l'activité par des opérateurs d'autres États membres. La Cour de justice tend à accepter l'invocation de l'intérêt général liée à la cohérence du système fiscal, si les règles ne sont pas discriminatoires (4). En effet, l'objectif de la protection du contrôle et de la cohérence fiscale ne peut être poursuivi sur base du motif impérieux de l'intérêt général qu'à condition que cela ne se traduise pas par des mesures discriminatoires et qu'il soit tenu compte de la sphère économique (5).

3.9.2. Outre la justification, par l'État membre, de motifs fondés sur l'intérêt général et le respect des critères exigés pour l'imposition de certaines règles, la Cour de justice (6) considère que l'application de ces règles doit répondre aux principes de la non-discrimination et de la non-duplication (7), de la nécessité, de l'adéquation, et de la proportionnalité, dans la mesure où l'intérêt général constitue une exception aux principes fondamentaux du Traité en matière de libre circulation.

3.9.3. La jurisprudence communautaire considère que toute règle juridique nationale doit être compatible avec le droit communautaire (8), et que l'imposition de règles impératives sur base de l'intérêt général doit rester exceptionnelle. L'État membre ne peut imposer un ensemble indifférencié de règles du seul fait qu'elles sont considérées comme impératives. Les États membres doivent chercher à mettre leur législation en conformité avec le droit communautaire. Le recours à la notion d'intérêt général constitue une soupape de sécurité du système.

3.10. Toujours dans ce domaine, la Cour (9) a examiné l'interdiction du démarchage téléphonique en matière de services transfrontaliers en tant que règle restreignant la LPS, l'analyse de la jurisprudence fixée dans l'arrêt Alpine Investments concernant des services offerts par téléphone à des destinataires d'autres États membres étant particulièrement intéressante. Dans cet arrêt, l'intérêt général est invoqué face à un ressortissant national qui met en question les conditions d'application de cette restriction.

3.10.1. La Cour de justice part de l'interprétation de l'article 59 du Traité dans le sens que la LPS n'implique pas nécessairement le déplacement du prestataire de service dans l'État où se situe le destinataire.

3.10.2. Par ailleurs, elle confirme que l'interdiction d'imposer des restrictions à la LPS lie tant l'État membre d'accueil que celui d'origine pour ce qui est des règles restrictives imposées au commerce transfrontalier, même si ces dernières s'appliquent indistinctement aux ressortissants nationaux et aux étrangers.

3.10.3. Cet arrêt porte sur l'utilisation du «cold calling» qui n'est pas actuellement interdite par la législation communautaire, mais qui pourrait l'être par la législation interne d'un État membre. Or cette interdiction dépasse les situations purement internes et peut couvrir des situations transfrontalières en empê-

(1) Arrêt Svensson et Affaire 205/84, déjà cités.
(2) Affaire 339/89, Arrêt Alsthom Atlantique, du 24.1.1991; Affaire 93/92, Arrêt CMC Motorradcenter, du 13.10.1993; Affaire 398/92, Arrêt Munck et Fester, du 10.2.1994; Arrêt Reisebüro Broede, déjà cité; Affaire 177/94, Arrêt Gianfranco Pertini, du 1.2.1996.
(3) Parmi les domaines que la Cour de justice considère d'intérêt général figurent: Les règles professionnelles destinées à protéger le destinataire des services: Affaire 110/78 et Affaire 111/78, Arrêt Vanwesemael, du 18.1.1979, Rec. I p. 35. La protection des travailleurs: Arrêt Guiot, du 28.3.1996, Rec. I p. 1905. La protection des consommateurs: Affaire 205/84, déjà citée. La protection du secteur financier national: Arrêt Alpine Investments, déjà cité. La prévention de la fraude: Affaire C-275/92, Arrêt Schindler, du 24.3.1994, Rec. I p. 1039. L'ordre social, Arrêt Schindler, déjà cité. La protection de la propriété intellectuelle: Affaire 62/79, Arrêt Coditel, Rec. 1980, p. 881. La conservation du patrimoine historique et artistique national: Affaire C-180/89, Arrêt Commission contre Italie, du 26.2.1991, Rec. I p. 709. La sauvegarde du secteur audiovisuel: Affaire C-353/89, Arrêt Commission contre Pays-Bas, du 25.7.1991, Rec.I p. 4069, Arrêt Gouda et Affaire 148/91, déjà cités. La cohérence fiscale: Affaire C- 204/90, Arrêt Bachmann, du 28.1.1992, Rec. I p. 249. La sécurité routière: Affaire C-55/93, Arrêt Gerrit, du 5.1.1994, Rec. I p. 4837. La protection des créanciers: Affaire C-3/95. La protection de la bonne administration de la justice: Affaire C-3/95.
(4) Arrêt Commerzbank et Arrêt Bachmann, déjà cités.
(5) Affaire C-49/89 du 13.12.1989, Rec. I, p. 4441; cf. également Arrêt Jessica Safir — Affaire C-118/96 du 28.4.1998 non encore publié.
(6) Affaire 304/84.
(7) Arrêt Reisebüro.
(8) Affaire 82/71, arrêt Sail, du 21.3.1997, Rec. I, p. 119.
(9) Arrêt Alpine Investments, déjà cité.

chant les opérateurs nationaux de contacter des clients potentiels situés dans un autre État membre, avec des répercussions sur le commerce intracommunautaire.

3.10.4. Devant une restriction imposée à la LPS par un État membre à ses ressortissants, la position de la Cour de justice est que la LPS peut être invoquée par une entreprise contre l'État où elle est établie dès lors que cette restriction a une incidence sur les services prestés dans un autre État membre.

3.10.5. La question est de savoir si devant une restriction de la LPS imposée à ses ressortissants, l'État peut invoquer des motifs d'intérêt général. La jurisprudence de la Cour de justice tend à déclarer que la LPS empêche l'application de toute législation nationale qui, sans justification objective, aurait pour effet de rendre plus difficile la prestation de services au sein de la Communauté.

4. Observations concernant le projet de communication

4.1. Le Comité considère que le projet de communication de la Commission répond à la nécessité de clarifier l'interprétation de concepts fondamentaux, dont les incertitudes et les divergences sont susceptibles de nuire à la réalisation du marché unique des assurances. Mais il ne permettra pas de modifier la législation, ce qui est pourtant nécessaire et ce qu'a déjà recommandé le Comité dans son avis précédent en la matière, et doit avant tout contribuer à une sécurité juridique, tant dans les cas examinés par la Commission dans une phase précontentieuse, que dans les cas qui viendraient à lui être soumis ultérieurement.

4.2. Le projet de communication appelle donc des observations quant à la manière dont les deux questions ont été abordées par la Commission:

4.3. *La notion d'intérêt général*

4.3.1. La Commission fonde toute son interprétation de la notion d'intérêt général sur la jurisprudence de la Cour de justice. Or, comme il a déjà été dit, la Commission a non seulement omis, dans son énumération de cette jurisprudence, certains arrêts importants, comme l'arrêt Keck et Mithouard (novembre 1993) Fédération française des compagnies d'assurances (novembre 1995) et Jessica Safir (avril 1998), mais elle en fait également une interprétation qui ne tient pas complètement compte de la spécificité du secteur en question et ce, surtout en ce qui concerne les situations d'opérateurs, tant publics que privés, qui agissent selon une logique de solidarité, en vertu de l'intérêt général dont ils se soucient, et qui ne sont pas de ce fait soumis aux règles de la concurrence [1].

4.3.2. Ainsi, et bien que, en vertu des troisièmes directives, l'intérêt général s'applique, indistinctement, au DE et à la LPS, la Commission semble ne pas avoir suffisamment mis en évidence l'avis de la Cour de justice elle-même, selon lequel les prestataires de services doivent pouvoir opérer dans un cadre juridique plus libre et moins restrictif en LPS qu'en DE [2], en particulier lorsque la prestation de services n'implique pas le déplacement du prestataire dans l'État du destinataire [3].

4.3.2.1. Au contraire, étant donné qu'il importe d'établir une distinction entre ces situations, il aurait semblé justifié que la Commission indique clairement sur quels éléments il y a lieu de fonder une distinction adéquate entre régimes du DE et de la LPS, du point de vue de l'intérêt général, notamment à travers une série d'exemples positifs significatifs tirés de la jurisprudence et de la pratique des États membres. De même, la Commission aurait dû tirer parti de certains enseignements, notamment de ceux des arrêts Keck et Mithouard, pour intégrer à sa communication les orientations interprétatives concernant les critères de l'intérêt général, notamment pour ce qui a trait au contrôle de la proportionnalité.

4.3.2.2. Par ailleurs, la même restriction, imposée sur base de l'intérêt général, peut selon les circonstances être considérée comme proportionnée pour une succursale établie dans un État d'accueil et non proportionnée en situation de LPS [4].

4.3.3. Par ailleurs, la Commission n'a pas non plus pris position sur la question de la charge de la preuve en cas de litige en matière d'intérêt général. Le Comité est d'avis que c'est aux autorités de contrôle qu'il appartiendra de démontrer, au cas par cas, que les règles qu'elles souhaitent imposer aux entreprises d'autres États membres respectent les exigences cumulatives définies par la Cour de justice.

4.3.4. La Commission, bien que mentionnant la pratique de certains États membres de communiquer

(1) Affaire C-244/94 du 16.11.1995. Arrêt Fédération française des compagnies d'assurances, Rec. I, p. 4013.

(2) Voir Arrêt Sager, déjà cité, où il est dit expressément qu'un État membre:«ne peut subordonner la réalisation de la prestation des services sur son territoire à l'observation de toutes les conditions requises pour un établissement, sous peine de priver de tout effet utile les dispositions du traité destinées précisément à assurer la libre prestation de services». Voir également arrêt du 26.2.1991, Affaire 180/89, Commission/Italie, point 15, et la Communication interprétative de la Commission relative à la libre circulation transfrontière des services (93/C 334/03) — JO C 334 du 9.12.1993.

(3) Voir arrêt Alpine Investments déjà cité.

(4) Voir JO C 204 du 15.7.1996, p. 66 (Avis du CES sur la liberté de prestation de services et l'intérêt général dans la deuxième directive bancaire).

en bloc les dispositions législatives qu'ils considèrent d'intérêt général, sans préciser, concrètement, les règles qui, dans cet ensemble de législation, constituent effectivement des principes fondamentaux d'intérêt général (1), ne prend pas position sur cette pratique.

4.3.4.1. Ce mode d'«information» des opérateurs d'assurance des pays d'origine, allié à l'opacité des législations nationales et à la difficulté de les interpréter, bien mise en évidence par les décisions contradictoires des divers tribunaux nationaux, notamment pour ceux qui opèrent en LPS, compromet sérieusement la concrétisation effective d'un marché unique des assurances.

4.3.4.2. D'autre part, la Commission n'a pas abordé la question, omise dans la réglementation des troisièmes directives, de savoir qui doit informer les entreprises prestataires en LPS (2) quant aux règles d'intérêt général, sujet particulièrement important si l'on retient la position selon laquelle le contenu, ou tout du moins, l'intensité de ces règles (proportionnalité) n'est pas la même en DE et en LPS. Le Comité estime que le devoir d'informer qui incombe aux autorités de contrôle doit être transformé en obligation légale.

4.3.4.3. La Commission n'a pas pris position quant à l'obligation pour les autorités du pays d'accueil de fournir des listes définies et détaillées des règles considérées d'intérêt général, pour le secteur des assurances, avec l'interprétation qu'en font, en fait, non seulement les tribunaux nationaux mais aussi l'administration publique (3) elle-même, concernant la manière nécessairement spécifique, claire et inéquivoque de les appliquer dans la pratique (4).

4.3.4.4. Enfin, la Commission n'a pas non plus considéré l'opportunité de rendre obligatoire pour les États membres, avant l'introduction de nouvelles réglementations considérées «d'intérêt général», la notification à la Commission et aux autres États membres de leur intention, dûment justifiée et détaillée, de manière à permettre à la Commission de lancer tout de suite les mécanismes légaux si elle considère que la mesure ne se justifie pas (5).

4.3.5. La Commission ne semble également pas considérer comme contraire aux troisièmes directives le fait que dans certains États membres d'accueil, les opérateurs sont tenus, même a posteriori, de communiquer, systématiquement, aux autorités de contrôle les conditions des contrats d'assurance qu'ils commercialisent.

4.3.6. La Commission ne prend pas non plus en considération les situations où certains États membres limitent la faculté des compagnies d'assurance de réaliser des investissements en actions d'autres sociétés, même au-delà de ce qui concerne les réserves techniques.

4.3.7. La position de la Commission concernant la question de la langue du contrat semble trop simpliste, et elle oublie que dans certains pays, en vertu du droit général, tous les documents contractuels doivent obligatoirement être produits dans la langue de ce pays pour pouvoir être valablement invoqués devant les tribunaux. En outre, pour les contrats d'assurance non-vie, notamment, des tiers sont concernés dans le pays d'accueil où le risque est situé, et cet élément est déterminant pour la désignation de la loi applicable et du tribunal compétent (6).

4.3.8. La Commission n'a pas pris position sur l'interdiction en vigueur dans certains États membres qui empêche les compagnies d'assurance vie de gérer des fonds collectifs de retraite, bien que cette activité soit expressément prévue dans l'annexe à la première directive, branche VII.

4.3.9. Par ailleurs, la Commission porte la même appréciation sur les situations liées au droit de rachat et de participation aux bénéfices, qui néanmoins correspondent à des motivations diverses, en vertu de quoi ils ne devraient pas être traités de la même façon, étant donné qu'il peut exister des raisons valables, d'intérêt général, concernant le mode de tarification, notamment les premières années, pour garantir le droit de rachat.

4.3.10. La Commission ne se prononce pas sur l'obligation de désigner un représentant fiscal dans l'État membre d'accueil, même s'il n'y a pas eu perception de primes, soumise à taxation.

4.3.11. La Commission, même si elle pose la question, ne propose pas de réponse concrète quant à la simplification et à la clarification des règles de conflit entre lois définissant la loi applicable aux contrats d'assurance,

(1) C'est le cas, par exemple, de l'État portugais, qui considère en général comme dispositions d'ordre public les règles sur la publicité et la réglementation fiscale, ou de l'État allemand, qui s'en remet généralement au Code civil!

(2) Au paragraphe 2.3 du Protocole de collaboration entre autorités de contrôle pour l'application des directives sur les assurances, révisé lors de la 109e conférence des autorités de contrôle en octobre 1997, ce devoir d'information de la part de l'autorité de contrôle des États d'accueil figure en tant que faculté, qu'il conviendrait de transformer en obligation.

(3) Voir à cet égard la position défendue à juste titre par le Comité, idem (41).

(4) Voir Arrêt Keck — Affaire C-267-268/91 du 24.11.1993, Rec. I, p. 6097.

(5) Il est jugé que ce domaine devrait faire l'objet d'un débat au sein du Protocole de collaboration entre autorités de contrôle, déjà cité.

(6) Sur cette question, voir l'approche pragmatique intéressante du Comité européen des assurances (CEA) dans sa communication du 20 novembre 1995.

dont la complexité peut être considérée comme un obstacle à la réalisation du marché unique des assurances, et compte tenu également de la proposition de la Commission du 22 décembre 1997 de modification de la Convention de Bruxelles (COM(97) 609 final) [1].

4.3.12. Une autre question que la Commission aurait pu soulever, dans le cadre des restrictions à la libre circulation des capitaux, ayant une influence directe sur le marché des assurances, tant en DE qu'en LPS, a trait à la nécessité d'empêcher que la souscription d'un contrat d'assurance puisse servir au blanchiment de capitaux [2].

4.4. *La distinction entre «DE» et «LPS»*

4.4.1. Par ailleurs, en ce qui concerne la distinction entre DE et LPS, l'interprétation de la Commission suscite aussi des doutes de plusieurs ordres. Tout d'abord, il doit être bien clair que l'analyse de la Commission européenne doit viser les trois configurations de LPS identifiées par la Cour de justice: 1) déplacement de l'assureur dans l'État membre du preneur; 2) déplacement de l'assuré dans l'État membre de l'assureur; 3) aucun déplacement, ni du preneur, ni de l'assureur.

4.4.2. Ensuite, en qui concerne le concept de prestation temporaire ou occasionnelle de services, et ce que représentent les critères de «fréquence», «régularité», «périodicité» ou «continuité», bien que la décision, en dernière analyse, relève d'une appréciation de chaque cas par la Cour de justice, le projet de la Commission ne réalise aucun progrès quant à une définition du contenu des concepts susmentionnés susceptible de contribuer à clarifier la distinction. Cette clarification pourrait se faire sous forme d'exemples significatifs tirés de la jurisprudence.

4.4.3. On peut même se demander si, en la matière, étant donné que cette distinction est établie expressément dans les directives sur les assurances, il ne vaudrait pas mieux considérer comme relevant du DE uniquement les cas où l'entreprise d'origine établit une succursale ou une agence dotée de pouvoir de représentation et de conclusion de contrats d'assurance, tous les autres cas où cette présence physique («établissement») dotée de ces pouvoirs n'existe pas étant considérés comme LPS [3].

4.4.3.1. La distinction concernant qui prend l'initiative d'établir les contacts en vue de la conclusion des contrats serait ainsi superflue.

4.4.3.2. Toutefois, en admettant comme critère distinctif le caractère continu ou fréquent de l'activité du prestataire de services, ce critère devrait alors s'appliquer dans le sens de l'assujettissement au régime du DE, que le prestataire se déplace ou non dans l'État d'accueil, dès lors que dans les deux cas, la finalité de son activité se destine, principalement ou exclusivement, à ce marché, et que son objectif est d'échapper à l'application des dispositions législatives, réglementaires, fiscales ou professionnelles applicables aux assureurs qui s'établissent dans cet État membre (fraude) [4]. Dans ce dernier cas, et dans le but d'éviter que les opérations de LPS soient systématiquement requalifiées comme étant des opérations de DE, il serait utile de définir correctement les éléments constitutifs de l'intention de contourner les règles applicables.

4.4.4. En revanche, la Commission ne prend pas clairement position quant au recours pour la conclusion de contrats d'assurance à des courtiers, qui, du fait de leur indépendance [5], ne peuvent, semble-t-il, être considérés que comme des opérateurs en LPS. À chaque fois que la Commission utilise l'expression «intermédiaire indépendant», elle devra plutôt faire référence à la notion de «personne indépendante», conformément à ce qui est déjà stipulé à l'article 3 des deuxièmes directives vie et non-vie.

4.4.4.1. Par ailleurs, concernant les autres intermédiaires d'assurance, le critère de l'exclusivité ne semble pas acceptable, étant donné qu'il exclurait du DE des établissements permanents d'assurance, seulement parce

[1] JO C 33 du 31.1.1998, p. 20 ; voir à ce propos le procès-verbal de la conférence sur le droit comparé réalisée à l'Institut universitaire européen de Florence les 23 et 24 mai 1991, publié sous le titre «International Insurance Contract Law in the EC» (F. Reichert-Facilidades et H.U. Jessurun d'Oliveira, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston, 1993) et les rapports Jenard et Sehosser — JO C 59 du 5.3.1979.

[2] En matière générale, cette question fait l'objet d'une harmonisation par la directive 91/308/CE du 10.6.1991 — JO L 166 du 26.6.1991.

[3] Voir l'arrêt R. Gebhard/Conseil de l'Ordre des avocats et procureurs de Milan (Affaire C-55/94) où, à propos de la notion de DE, et rappelant les conclusions de l'Avocat général dans l'affaire 81/87, arrêt Daily Mail du 27 septembre 1988, il est dit que «S'établir c'est s'intégrer à une économie nationale». L'activité doit être principalement tournée vers le marché de l'État où elle se concentre (Rec. I, 4171 et 4173).

[4] Voir sur ce concept l'arrêt TV 10 SA/Commissariat pour les Médias (Affaire 23/93), Rec. I, 4803 et 4811; voir aussi P. Troberg qui, à ce propos, parle d'«établissement caché» dans le Kommentar zum EWG-Vertrag, «Artikel 59», Groehen, Thesing Ehlermam 4e éd. Page 1063, et l'arrêt Binsbergen, Affaire 33/74 du 3 décembre 1974, Rec. p. 1299, point 13.

[5] Voir la directive 77/92/CE du 31 janvier 1977 et la recommandation (CEE) no 92/48 du 28.1.1991, ainsi que le projet de document de travail de la Commission pour la révision de la directive et de la recommandation.

qu'ils travaillent pour plus d'une entreprise (1). Plus l'existence d'un mandat exclusif pourra constituer un «indice» de l'assujettissement d'une personne indépendante au régime du DE, plus il devra toujours être évalué en fonction de la nature et de l'étendue des fonctions qui lui sont confiées (2).

4.4.4.2. Il semble également clairement établi, notamment par l'arrêt Gebhard, que la seule existence d'une structure permanente n'est pas un critère distinctif d'un cas de DE; il est en effet indispensable que cette structure ait de manière cumulative le pouvoir de représenter et d'engager la compagnie d'assurance dans la conclusion des contrats d'assurance.

4.4.4.3. Toutefois, il ressort aussi clairement de la jurisprudence de la Cour, et en particulier de l'arrêt Shearson Lehman Hutton, que ni le caractère exclusif, en l'absence de contrôle et de direction de la société-mère, ni la relation de dépendance vis-à-vis de la société-mère située dans un autre État membre ne sont des critères déterminants du fait qu'il s'agit d'une succursale, d'une agence ou d'un établissement (3).

4.4.4.4. Il semble en définitive que, dans la ligne des exceptions consacrées à juste titre par la Commission en matière d'assujettissement au régime du DE, il faudra envisager le cas du recours dans l'État d'accueil à une personne chargée uniquement de la gestion et du règlement des sinistres (un avocat, par exemple), indépendamment du caractère, temporaire ou permanent, du mandat (notamment légal) (4).

4.4.5. Concernant la publicité, la Commission est d'avis que, quelle que soit la forme qu'elle prenne, elle ne doit jamais relever de la procédure de notification prévue à l'article 34 des troisièmes directives.

4.4.5.1. La situation doit cependant être analysée de manière plus détaillée, en particulier les cas où «le message publicitaire est une démarche commerciale assimilable à une véritable sollicitation de contracter à distance, ou s'il précède un déplacement physique» en vue de la signature d'un contrat, comme signalé dans l'avis du CES pour le secteur bancaire (5). La Commission devrait, par ailleurs, énoncer avec précision dans quelles circonstances un message publicitaire présente ces caractéristiques. Parmi les critères qui permettraient de déceler qu'il existe dans le message publicitaire une intention de souscrire un contrat pourraient ainsi figurer la référence à des coordonnées téléphoniques, postales, électroniques, etc., l'indication des marchés sur lesquels les produits sont disponibles.

4.4.6. En outre, le Comité estime que, dans l'objectif de la transparence du marché, devraient être considérés comme une obligation la publication de listes d'opérateurs dans le domaine des assurances qui auraient communiqué leur intention d'exercer leur activité en régime de LPS, ou le libre accès à celles-ci.

4.4.7. La Commission fait allusion à «l'utilisation de (...) nouvelles technologies pour effectuer des activités d'assurance dans le marché unique». Toutefois, tout au long de son projet, elle semble oublier cette réalité, qui revêt d'ores et déjà une importance accrue avec la possibilité d'information, de négociation, et de conclusion des contrats d'assurance à distance, via Internet ou des terminaux interactifs, sans parler de l'utilisation de machines électroniques.

4.4.7.1. La Commission aurait pu se pencher sur ces situations, et s'efforcer de progresser dans l'examen et l'interprétation de situations qui n'appartiennent déjà plus à l'avenir, mais au présent.

4.4.8. La Commission estime à juste tire que les procédures de notification et d'information préalables, prévues aux articles 34 et 35 des troisièmes directives, ne peuvent être considérées comme étant une formalité essentielle pour la validité des contrats, mais il semble qu'on ne puisse plus légitimement affirmer que ces procédures ne peuvent constituer une mesure de défense des consommateurs.

4.4.8.1. Au contraire, la motivation essentielle de l'opposition d'un État membre à l'exercice d'une activité en régime de DE ou de LPS peut être la nécessité de protéger le consommateur, à l'instar de ce qui se produit lorsque l'autorité de contrôle empêche l'opérateur d'assurer pour des risques inhabituels dans son État d'origine, pour la couverture desquels il ne dispose pas par

(1) Contrairement à ce que prétend la Commission, il ne peut être déduit des arrêts de Bloos du 6 octobre 1976 et Blaukant et Willems du 18 mars 1981 (Affaires 14/76 et 139/80 Rec. Jurisp. pp. 1497 et 819) que le caractère exclusif du mandat soit une condition nécessaire pour l'application du régime du DE — JO C 204 du 15.7.1996, p. 66.

(2) Sur cette question, il est important de rappeler l'arrêt Commission/Allemagne du 4 décembre 1986, où il est rappelé expressément que: «La profession d'intermédiaire dans le secteur des assurances ne fait l'objet d'aucune réglementation communautaire permettant a la cour de constater qu'un tel intermédiaire exerce ses activités dans l'intérêt de l'une ou de l'autre partie au contrat d'assurance. En outre, la circonstance que le contrat d'assurance a été négocié a l'aide d'un intermédiaire non mandaté par l'entreprise d'assurance étrangère ne saurait changer la nature de ce contrat en tant que prestation de service fournie par cette dernière entreprise au preneur d'assurance» (Rec., p. 5799).

(3) Arrêt Shearson Lehman Hutton/TUB mbH, Affaire C-89/91 du 19.1.1993, Conclusions de l'Avocat général, in Rec. I, 170, points 42 et 45.

(4) Voir à cet égard l'article 6 de la directive LPS automobile (directive 90/618/CEE du 8.11.1990), se référant à l'article 12 A, paragraphe 4, de la directive 88/357/CEE, ainsi que l'article 12, alinéa 4, du projet de 4e directive automobile du 15.10.1997.

(5) JO C 204 du 15.7.1996, p. 66. Il n'y a pas de raison d'établir une distinction pour les assurances, dès lors que la publicité révèle clairement l'intention de l'assureur de couvrir des risques dans l'État d'accueil, et ce, indépendamment de tout déplacement physique.

conséquent de la capacité technique et/ou financière nécessaire, et qui peuvent de ce fait mettre en péril sa solvabilité globale [1]. Cet empêchement, qui est d'ailleurs toujours susceptible de faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, se fonde sur l'absence de notification à l'État membre d'établissement ou dans lequel la prestation de services a lieu.

4.4.8.2. Il apparaît ainsi nécessaire de préciser que l'exercice de l'activité en régime de LPS ou de DE peut être un motif d'engagement des procédures, y compris d'urgence, prévues à l'article 40 des directives 92/94/CEE et 92/96/CEE, lorsque les conditions inhérentes à la notification de l'État membre d'origine n'ont pas été remplies et que les démarches ultérieures n'ont pas été accomplies.

4.5. Le Comité marque pleinement son accord sur tous les autres aspects, qui ont été correctement analysés par la Commission, étant entendu que le projet à l'examen constitue l'indispensable point de départ d'une communication interprétative dans ce domaine.

4.5.1. Il ne peut pas néanmoins ne pas rappeler que d'autres aspects, également essentiels pour la réalisation du marché unique des assurances, ne sont pas abordés dans la communication à l'examen, notamment l'harmonisation des aspects fondamentaux du contrat d'assurance et du régime fiscal, direct ou indirect, comme il l'a déjà mentionné dans l'avis que vient compléter le présent avis.

5. **Conclusions**

5.1. Le Comité estime opportun que la Commission, comme elle l'a fait pour l'activité bancaire, présente une communication interprétative sur l'intérêt général et les régimes de LPS et DE en matière d'assurance.

5.2. Il considère que le document soumis au débat public constitue, à cet égard, une bonne base de travail, sous réserve qu'il soit tenu compte de ce qui précède. Le Comité se réserve le droit d'émettre un avis sur la version définitive du document et souligne que les travaux déjà réalisés par la Commission sont d'une extrême utilité dans le contexte des actions de simplification menées dans le cadre du programme SLIM.

5.3. La définition par voie interprétative, des grandes lignes directrices du marché intérieur des assurances, où l'intérêt général devra prendre une dimension européenne, ne doit pas affecter la sécurité de la relation contractuelle d'assurance, notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs, et il y a lieu de garantir aux autorités de contrôle les moyens nécessaires pour assurer la rigueur de l'activité d'assurance.

5.4. De nombreux problèmes qui se posent au marché des assurances ne pourront être résolus par la voie d'une simple communication interprétative, mais imposent des actes législatifs, notamment de droit international. Le Comité a déjà attiré l'attention de la Commission sur cette nécessité dans son avis d'initiative sur «Les consommateurs dans le marché des assurances» [2], ce qu'il réitère aujourd'hui.

[1] Voir arrêt Svensson déjà cité.

[2] JO C 95 du 30.3.1998, paragraphe 2.3.1.2.1.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales»

(98/C 407/09)

Le 15 mai 1998 le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Malosse).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre) l'avis suivant.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Considérant:

1.1.1. Les effets négatifs des retards et délais excessifs de paiement, qui pénalisent notamment les PME et ont des conséquences néfastes pour l'emploi.

1.1.2. L'absence de résultats suite à la recommandation du Conseil du 12 mai 1995 [1].

1.1.3. L'existence de causes structurelles, notamment une «culture des retards de paiement» dans certains États membres, ainsi que l'attitude délibérée de certains autorités publiques et opérateurs économiques.

1.1.4. Les perturbations causées au bon fonctionnement du marché intérieur —

1.2. Le Comité économique et social —

1.2.1. approuve le principe d'une directive européenne en matière de délais de paiement;

1.2.2. appuie totalement le projet en matière d'achats publics. Une information obligatoire dans les avis publiés au JOCE, des dispositions en faveur des sous-traitants et en faveur d'un «plein dédommagement» des créanciers viendraient judicieusement compléter ces propositions. À terme, le délai maximum de 60 jours par contrat devrait être réduit à 45 puis à 30 jours et ces mesures doivent s'appliquer aux institutions européennes;

1.2.3. demande de renforcer les propositions concernant les relations interentreprises afin de s'attaquer réellement aux causes structurelles des retards et délais excessifs. La directive devrait ainsi inviter les États membres les plus exposés à prévoir des dispositions réglementaires spécifiques applicables aux contrats, à renforcer leur législation contre les délais anormalement élevés, à recommander la transparence des contrats avec indication des délais et conditions de paiement et à faciliter la cession du droit à intérêt à des tiers pour les PME;

1.2.4. propose une clause de révision de la directive sous trois ans avec la possibilité d'établir un délai maximum applicable aux contrats en l'absence de résultats probants;

1.2.5. souligne l'importance de procédures de recours, simples d'accès et rapides d'exécution, et invite la Commission à perfectionner ses propositions dans ce sens;

1.2.6. propose la création d'un comité consultatif ouvert aux parties intéressées, qui pourrait fonctionner avec l'appui du CES.

2. Présentation du projet de la commission

2.1. *Introduction*

2.1.1. La Commission justifie son intervention législative de lutte contre les retards de paiement par le fait qu'ils constituent un facteur essentiel de mortalité des entreprises, particulièrement les PME. Elle met en avant, et à juste titre, les conséquences négatives des retards de paiement sur l'emploi.

2.1.2. Constatant la persistance de l'allongement des délais de paiement et le non-respect par les débiteurs de leurs obligations contractuelles en matière de paiement, elle juge insuffisantes les mesures prises par les États membres pour résoudre ce problème, malgré la recommandation adoptée par le Conseil le 12 mai 1995.

2.1.3. En conséquence, la Commission a décidé de proposer une directive applicable aux retards de paiement dans les transactions commerciales entre entreprises du secteur privé ainsi qu'en matière d'achats publics.

2.2. *Effets sur le marché unique et sur le principe de subsidiarité*

2.2.1. Les retards de paiement ainsi que la diversité des législations les concernant (droit légal à des intérêts

[1] JO L 127 du 10.6.1995, p. 19.

de retard, procédures de recours, dédommagement des coûts liés au recouvrement des créances) peuvent freiner la libre circulation des biens et des services au sein du marché intérieur, et peuvent créer des distorsions de concurrence.

2.2.2. Le Plan d'action en faveur du marché unique, annoncé dans les conclusions du Conseil européen de Dublin, a défini la réduction des retards de paiement comme une priorité essentielle afin de s'assurer que tous les bénéfices du marché intérieur soient acquis avant le début de la phase III de l'UEM, et proposé un projet de directive sur la question.

2.2.3. L'insuffisance des actions entreprises par les États membres, alors que persistent les effets nuisibles des retards de paiement, justifie, en conformité avec le principe de subsidiarité (article 3 B), une intervention au niveau communautaire prenant la forme d'une directive, de manière à atteindre de façon plus satisfaisante l'objectif de lutte contre les retards de paiement dans le marché unique.

2.2.4. La directive proposée n'a pas pour objet l'harmonisation totale des droits nationaux mais le respect d'exigences minimales ainsi que la reconnaissance mutuelle de certaines dispositions et est, en cela, conforme au principe de proportionnalité guidant l'application du principe de subsidiarité (article 3 B, paragraphe 3).

2.3. *Incidence des retards de paiement sur les PME*

2.3.1. Les PME sont les principales victimes des retards de paiement en raison de la fragilité de leur situation financière et de l'affaiblissement de leur capacité concurrentielle (état de dépendance économique à l'égard d'un nombre limité de fournisseurs et position de faiblesse face aux grandes entreprises dont elles sont les sous-traitantes). Cette situation induit pour les PME d'importants coûts d'ordre financier pour reconstituer leur trésorerie (prêts bancaires à court terme ou découverts à taux d'intérêts élevés) mais également d'ordre administratif pour recouvrer leurs créances.

2.3.2. Les PME seront les principales bénéficiaires d'une législation communautaire efficace en matière de retards de paiement. Précisément, l'exemple des pays nordiques imposant un taux d'intérêt légal élevé démontre que les PME ont tiré avantage d'une telle législation. En effet, les PME sont généralement créancières de montants très nettement supérieurs à ceux dont elles sont redevables à l'encontre de grandes entreprises.

2.3.3. Afin de tirer pleinement avantage du fonctionnement du marché intérieur, les PME doivent pouvoir bénéficier de procédures simplifiées et accélérées de recouvrement des créances.

2.4. *Secteur public*

2.4.1. Les retards de paiement de la part du secteur public (administrations, collectivités territoriales, établissements publics) sont fréquents dans certains États. Cette situation est inadmissible de la part d'opérateurs qui se doivent d'encourager l'ensemble des acteurs économiques à améliorer la pratique des délais de paiement surtout quand ils disposent, de par leur volume d'achat, d'un poids économique considérable.

2.5. *Initiatives récentes*

2.5.1. Suite à la recommandation du 12 mai 1995 concernant les délais de paiement dans les transactions commerciales, proposant aux États membres d'améliorer la transparence des délais de règlement, une communication du 9 juillet 1997 [1] a conclu qu'un nombre limité d'États a adopté des mesures visant à améliorer la situation des entreprises en la matière alors que parallèlement augmentaient les délais de paiement (moyenne de 15 jours de retards en 1996).

2.5.2. En conséquence, la Commission propose le principe de l'élaboration d'une directive, confortée en ce sens par le Parlement européen dès 1996, et par le Comité économique et social en 1997 [2], qui souhaitait, pour le secteur public, l'instauration de délais de paiement maximaux et d'intérêts de retard.

2.5.3. Un certain nombre d'États membres ont adopté des lois pour lutter contre les retards de paiement et les délais excessifs. Il s'agit notamment de la loi française qui fixe un délai maximum pour les denrées périssables, de la loi italienne qui établit un délai maximum pour les relations de sous-traitance, et de la loi espagnole qui impose à l'acheteur des garanties de paiement pour les règlements dépassant 60 et 120 jours. Très récemment, en 1998, le gouvernement britannique a fait adopter une loi qui apporte des innovations intéressantes, notamment la possibilité de faire requalifier par les juges un délai anormalement long, en retard de paiement et la faculté, pour une PME créditeur, de céder à un tiers ses droits à intérêt.

2.6. *Consultation*

2.6.1. À la suite de la consultation écrite et de l'audition publique organisée par la Commission à propos de la communication du 9 juillet 1997, l'idée d'une législation communautaire sur les retards de paiement a été favorablement accueillie par la majorité des groupements professionnels nationaux et européens représentant les entreprises, les avocats, les organismes de recouvrement de créances.

3. **Observations génerales du Comité**

3.1. Le Comité approuve le principe d'une initiative de la Commission européenne en matière de lutte contre les délais excessifs et les retards de paiement.

3.2. Prises de position antérieures du Comité: Le CES, dans un avis sur le «document de travail de

[1] JO C 216 du 17.7.1997.
[2] JO C 287 du 22.9.1997.

la Commission sur les délais de paiement dans les transactions commerciales» [1] avait déjà présenté une position sur le sujet qui peut se résumer en trois points:

3.2.1. Soutien à des recommandations aux États membres, sous réserve de la liberté contractuelle, touchant notamment la transparence des conditions de paiement et leur respect, la rigueur des délais convenus sans nécessité de mise en demeure, le cours immédiat dès l'échéance des intérêts de retard, la liberté de déterminer ceux-ci à un niveau correspondant aux taux des intérêts commerciaux, la validité des clauses pénales, le recours à l'arbitrage, l'instauration de procédures sommaires d'injonction de payer.

3.2.2. Préoccupation devant les difficultés à obtenir l'exécution, dans un État membre, d'un titre exécutoire délivré par une juridiction d'un autre État membre.

3.2.3. Demande d'une réglementation contraignante, sous forme de directive européenne, en matière de retards de paiement pour des marchés publics.

3.3. Cette position s'est trouvée confirmée, en ce qui concerne les marchés publics, par l'avis adopté par le CES le 29 mai 1997 sur le «Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir» [2].

3.3.1. Par cet avis, le CES s'est prononcé clairement en faveur des délais de paiement maximaux et d'intérêts sur les retards de paiement des pouvoirs publics. La Commission fait référence à cet avis dans les considérants de sa proposition (l'avis du CES sur les marchés publics en est le 4e considérant).

3.4. En ce qui concerne les transactions privées, la Commission avait, par la recommandation adoptée le 12 mai 1995 [3], répondu aux préoccupations du Comité. Cependant, les statistiques les plus récentes indiquent que la situation, en matière de délais de paiement, au lieu de s'améliorer, s'est aggravée depuis 1996. Cette année a été caractérisée par un retournement à la hausse des délais de paiement, selon les enquêtes retenues par la Commission. On doit cependant s'interroger, non pas sur la réalité de cette tendance, confirmée de manière diffuse par de nombreux sondages auprès des chefs d'entreprises, mais sur l'exhaustivité de la dernière étude citée par la Commission [4]. On retient également le fait que cette étude n'approfondit pas les causes réelles de cette dégradation.

3.5. Les principales causes des délais et retards de paiement: Il est fondamental, avant de traiter un problème, d'en connaître avec précision les causes. Il faut distinguer les causes conjoncturelles des causes structurelles. Le ralentissement conjoncturel de l'activité économique est un facteur de risques, comme le prouvent les derniers résultats globaux de l'évolution des délais de paiement qui a été parallèle à l'évolution économique (aggravation en 1996, amélioration en 1997). En effet, en période de difficulté, les entreprises cherchent à «gagner du temps». De plus, en période difficile, on assiste souvent à un renchérissement du coût du crédit, qui peut inciter certains acteurs économiques à user des délais de paiement comme substituts à des crédits bancaires. Mais il faut constater qu'il y a aussi deux causes structurelles plus inquiétantes à l'allongement des délais: d'une part l'attitude délibérée de certains acteurs économiques, d'autant moins excusables, quand il s'agit des autorités publiques ou des grandes entreprises industrielles et de la grande distribution et d'autre part la «culture des retards de paiement», qui s'est malheureusement développée ces dernières années dans un certain nombre d'États membres, au point de devenir un comportement économique.

3.6. Les délais de paiement doivent être appréhendés en terme de risque et non plus seulement en terme de trésorerie. En soi, le crédit interentreprises est moins pervers que la mauvaise maîtrise du risque qui l'accompagne trop souvent. Aussi, en se concentrant sur la lutte contre les retards de paiement, la Commission réserve avec justesse un traitement particulier aux retards de paiement qui constituent un signe de dérive beaucoup plus préoccupant. Cependant, l'existence de délais contractuels anormalement élevés constitue aussi un risque pour l'économie, notamment quand les autorités publiques s'assurent, à bon compte, d'un crédit gratuit auprès des entreprises et reportent ainsi sur le secteur privé les ajustements budgétaires qui leur sont imposés par l'Union économique et monétaire. Des délais contractuels anormalement élevés sont aussi des signes d'un comportement culturel laxiste et sont, souvent, le résultat de situations d'abus de position dominante dont les petites entreprises sont les victimes. Aussi, il conviendrait de modifier l'intitulé de l'actuelle proposition de directive afin de faire clairement apparaître à côté de l'objectif de lutte contre les retards de paiement, celui de la réduction des délais de paiement.

3.7. Le Comité ne peut qu'être préoccupé devant cette situation, surtout face aux conséquences néfastes de ces pratiques pour les PME, souvent en situation de trésorerie fragile, et pour l'emploi qui en dépend. Le Comité ne peut qu'être choqué par l'attitude laxiste et irresponsable des pouvoirs publics qui imposent des délais excessifs ou paient leurs fournisseurs avec beaucoup de retard. Ces pouvoirs publics, qui devraient donner l'exemple, sont ainsi à la racine d'un mal qu'ils entendent par ailleurs guérir par la voie législative. Fort à propos, le Comité avait justement souligné que s'il fallait légiférer, les administrations devraient commencer par appliquer elles-mêmes des dispositions contraignantes.

[1] JO C 249 du 13.9.1993, p. 21.
[2] JO C 287 du 22.9.1997, p. 92.
[3] Recommandation JO L 127 du 10.6.1995 et communication JO C 144 du 10.6.1995.
[4] «European payments habits survey 1996» intrum justicia, avril 1997.

3.8. La proposition de directive ne reprend pas toutes les orientations développées dans l'avis du CES de 1993 [1] et dans la recommandation du 12 mai 1995 en ce qui concerne l'objectif d'amélioration de la transparence tarifaire dans les contrats commerciaux. La proposition actuelle, cependant, respecte donc le principe de la liberté contractuelle, puisque pour les relations interentreprises, elle établit un délai de référence, au-delà duquel des intérêts de retard sont exigibles, qui ne s'applique qu'en l'absence d'autres dispositions contractuelles.

3.9. L'exemple des pays scandinaves, démontre, qu'à moyen terme, il y a eu un effet généralisé d'une mesure de ce type sur la réduction des délais et des retards, notamment pour les PME. Il faut cependant s'interroger sur d'éventuels effets négatifs à court terme tels que pression des grandes entreprises pour imposer des délais plus longs de manière contractuelle, problèmes de trésorerie pour le petit commerce... ainsi que sur la réelle efficacité des dispositions qui n'auront aucun effet direct sur les relations contractuelles qui, dans certains pays, ont généralisé des pratiques de délais anormalement élevés.

3.10. Proposition pour renforcer la proposition de la Commission: La lutte contre les retards de paiement répond à des préoccupations d'ordre public, du fait des dommages causés à l'économie européenne et des situations d'abus de position dominante. D'une manière ou d'une autre, l'objectif de cette directive doit être donc de réduire les délais, y compris pour les relations contractuelles. Il devrait être possible, sans porter atteinte au principe de la liberté contractuelle, d'améliorer l'efficacité de la proposition de directive de la Commission dans le sens de lutter plus efficacement contre les causes structurelles des délais excessifs.

Pour y parvenir, le Comité préconise de compléter la proposition de la Commission par les dispositions suivantes:

3.10.1. Dans un souci de subsidiarité, inviter les États membres les plus concernés par le problème, à prévoir des dispositions réglementaires s'appliquant aux contrats pour toucher des domaines où les délais excessifs sont visiblement des atteintes au bon fonctionnement du marché (distribution des denrées périssables, relations de sous-traitance...).

3.10.2. Dans un souci d'efficacité, au bout de trois années d'application de la directive avec un suivi annuel, et en l'absence de résultats significatifs de réduction des délais, prévoir dans le texte de la directive actuelle, la possibilité de rendre impératif, pour les relations contractuelles, un délai maximum qui serait appliqué de manière graduelle.

3.10.3. Dans un souci de transparence, inviter les États membres à renforcer toutes les dispositions visant à la visibilité des transactions (dans les contrats, les conditions générales de vente ...) avec des indications obligatoires des délais de paiement et d'éventuels intérêts de retard.

3.10.4. Dans un souci de saine concurrence, inviter les États membres à prévoir des dispositions de droit de la concurrence, au niveau de la lutte contre les pratiques de commerce déloyales, pour rendre illicites des clauses abusives de délais de paiement anormalement élevés dépassant le cycle moyen de vente (au-delà de 60 jours) et sans raisons légitimes. Le législateur européen pourrait s'inspirer de la loi britannique récemment adoptée qui incite les juges à requalifier des délais anormalement élevés (supérieurs au délai raisonnable estimé généralement à 30 jours) en retards de paiement avec droit à intérêt.

3.11. Autres questions à prendre en considération: Le Comité constate, à ce stade, que cette proposition ne couvre pas certains aspects de la question:

3.11.1. la question des difficultés d'exécution, dans un État membre, d'un titre exécutoire délivré par une juridiction d'un autre État membre en dépit des dispositions de la Convention de Bruxelles de 1968 non ratifiée à ce jour. En proposant une procédure accélérée et une procédure simplifiée pour des litiges de faible montant, la Commission européenne répond partiellement à cette question, mais ne résout pas la difficulté pour une PME d'obtenir justice auprès d'une juridiction d'un autre État membre;

3.11.2. l'organisation, en Europe, des activités de recouvrement des créances: liberté de prestation de services, code de déontologie, licences et droit d'établissement. On pourrait, à cet égard, s'inspirer de la loi britannique et recommander aux États membres de rendre possible, dans leur législation, la cession du droit à intérêt à des tiers. Cette mesure permettrait notamment d'encourager les PME à utiliser les sociétés de recouvrement à moindre frais et, en «décentralisant le conflit», de minimiser les risques de mesures de rétorsion de la part des grandes entreprises ou acheteurs publics;

3.11.3. les relations avec les consommateurs qui sont en dehors du champ d'application de la directive. Le Comité reconnaît que là il s'agit bien d'un problème différent mais ces relations peuvent être abordées sous différents angles: protection du consommateur en cas de faillite de l'entreprise, conséquences sociales du surendettement, protection des entreprises face à l'insolvabilité ou aux comportements des consommateurs: retards dans les remboursements de prestations sociales ou d'assurances. Le Comité invite la Commission à envisager des études sur ces questions afin de déterminer l'opportunité, soit d'inclure certains aspects des relations avec les consommateurs dans la directive, soit d'élaborer des propositions spécifiques;

[1] JO C 249 du 13.9.1993, p. 21.

3.11.4. l'application de la directive aux institutions européennes qui, si elle est exclue pour des raisons institutionnelles légitimes, serait politiquement appropriée.

4. **Observations particulières**

4.1. *Article 1*

Le projet de directive englobe les retards de paiement dans les transactions commerciales effectuées tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Comité approuve cette orientation dans la mesure où elle vise délibérément à imposer des contraintes à toutes les entités publiques, y compris pour les marchés en deçà des seuils d'application des directives européennes en matière de marchés publics.

4.2. *Article 3.1.a*

La solution consistant à fixer un délai, au-delà duquel des intérêts de retard sont exigibles, sauf autres dispositions contractuelles, permet aux entreprises de disposer d'un élément de référence qui devrait être susceptible, à terme, de produire un effet d'affichage et devrait aussi favoriser la détermination, au préalable, des délais et conditions de paiement lors d'une transaction.

4.2.1. La référence à 21 jours paraît peu réaliste pour des pays habitués à des délais plus conséquents. D'autre part, un délai plus long ne serait pas compris dans les pays où les 21 jours correspondent à la moyenne des délais de paiement.

4.3. La fixation du taux d'intérêt, à partir de celui de la BCE, plus une marge de huit points, est rigoureuse, mais il s'agit, ici aussi, d'une indication de référence, faute d'indications au contrat. Elle reste, cependant, très en deçà des taux habituels de découverts bancaires opposés notamment aux PME et le Comité la juge réaliste et raisonnable (cette référence reviendrait aujourd'hui approximativement à 1 % par mois). D'autant plus que les parties concernées peuvent fixer entre elles des dispositions plus souples ou que les États membres peuvent prévoir d'autres modalités dans leurs droits internes.

4.4. *Article 4*

La définition d'une clause de réserve de propriété au niveau communautaire affectera positivement les relations contractuelles dans le sens d'une réduction des retards de paiement en subordonnant le transfert de propriété au paiement. Même si la clause de réserve de propriété existe dans tous les États membres, son application diffère. Ainsi, elle ne devrait pouvoir être opposable que si elle a été convenue entre les parties ou sur simple déclaration du vendeur si l'acheteur ne s'y oppose pas. Par ailleurs, elle devrait être opposable en cas de faillite. Enfin, l'obligation d'enregistrement, qui est en vigueur dans certains États membres, peut être considérée comme un obstacle, surtout pour des opérations frontalières. Il faudrait préciser également, dans la directive, les conditions d'application et d'usage de la clause de réserve de propriété, de manière à prévoir son utilisation dans le cas d'une chaîne de contrats. Il faut supprimer le paragraphe 2 de l'article 4, qui limite la réserve de propriété aux créances payables en un seul versement. En effet, même s'il a été convenu que le paiement serait échelonné, elle doit s'appliquer aussi longtemps que la dette n'aura pas été totalement éteinte. Dès lors, la clause de réserve de propriété simple qui est mentionnée dans l'annexe de la directive doit s'énoncer comme suit: «Les marchandises restent la propriété du vendeur jusqu'au paiement intégral».

4.5. *Articles 5 et 6*

La Commission propose d'améliorer certaines procédures judiciaires. Les propositions qu'elle formule en matière de procédure accélérée de recouvrement des dettes non contestées et de procédure légale simplifiée pour les litiges de faible montant seront certainement d'une grande utilité pour les PME, car elles mettront à la disposition des entreprises des procédures rapides et peu coûteuses. Pour aller encore plus loin et sans attendre une harmonisation des procédures d'exécution, le Comité invite la Commission à proposer le principe selon lequel les titres offerts par la procédure accélérée devraient être immédiatement exécutables dans tous les États membres, étant donné que le débiteur ne s'y est pas opposé.

4.5.1. Dans une perspective à long terme, et sans remettre en cause l'opportunité des propositions visées aux articles 5 et 6, le Comité demande à la Commission de poursuivre sa réflexion en matière d'obtention de l'exécution des jugements tels qu'elle les avait développés dans sa communication: «Vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution des décisions au sein de l'Europe» du 31 janvier 1998 [1]. On pourrait étudier le principe d'une procédure identique dans tous les États membres selon laquelle les PME saisiraient la justice de leur propre pays à l'encontre d'un débiteur d'un autre État membre et obtiendraient un titre exécutoire, même si le débiteur s'y oppose.

4.6. *Articles 5 et 6*

Sachant que la mise en place de dispositifs contraignants n'est pas toujours suffisante pour éviter les retards de paiement entre entreprises et que la voie judiciaire est souvent délaissée, il aurait été intéressant de développer, toujours dans le cadre de la communication de la Commission ci-dessus évoquée, des solutions favorisant la négociation contractuelle, comme l'arbitrage ou la médiation extrajudiciaire, compte tenu des nombreux avantages qu'elles présentent dans les relations d'affaires (rapidité, confidentialité, faible coût, maîtrise du processus, absence de formalisme, consensus). Une telle solution aurait répondu par ailleurs au souhait émis par le Comité, dans son avis du 30 juin 1993, de favoriser le recours à l'arbitrage.

---

[1] JO C 33 du 31.1.1998, p. 3.

4.7. *Articles 7 et 8*

La Commission propose des mesures impératives relatives aux délais de paiement applicables aux marchés publics. Actuellement les obligations imposées par les directives «marchés publics» sont suffisamment générales pour permettre finalement aux États membres de se soustraire à ce principe de transparence. L'obligation de préciser dans les contrats de marchés publics les délais et les échéances de paiement ainsi que la fixation d'un délai maximum obligatoire de paiement de soixante jours à compter de la date de la facture, sans préjudice de délais plus courts dont pourront convenir les parties, répond au souhait émis par le CES dans son avis du 7 mai 1997 sur le «Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir», de voir renforcer les obligations des adjudicateurs publics vis-à-vis des entreprises soumissionnaires en matière de réduction des délais de paiement par la fixation des délais maxima avec des pénalités de retard.

4.7.1. Le Comité avait souhaité l'insertion d'un tel dispositif dans le cadre de la réglementation européenne des marchés publics. La directive présentée a l'avantage de couvrir tout le champ des achats publics, y compris ceux de petit volume qui ne sont pas couverts par les directives marchés publics. Le Comité approuve cette approche, mais souhaite que la politique européenne des marchés publics, notamment sur le plan de l'information des soumissionnaires et de la formation des adjudicateurs tienne compte de l'impératif de réduction des délais de paiement. Il pourrait être, ainsi, rendu obligatoire, dans les avis de marchés publiés au JOCE, d'annoncer les délais de paiement contractuels. Ce serait, ainsi, une excellente façon, pour les entreprises et les autorités communautaires, d'exercer un contrôle sur les pratiques des acheteurs publics.

4.7.2. En matière d'achats publics pour les grands travaux et grands réseaux européens, il faut veiller à prévoir des dispositions de garantie de bonne fin et de bonne réception avant paiement. D'autre part, les conditions d'application de la directive, notamment le bénéfice des mesures de protection (intérêts de retard, ...) doivent s'étendre à la chaîne des sous-traitants impliqués dans les projets.

4.8. La directive devrait également préciser que, pour les achats publics, le délai de 60 jours prend en compte, à la fois la procédure de mandatement (applicable dans certains pays) et de paiement. Dans tous les cas, le délai maximum de 60 jours après réception de la facture devrait être impératif.

4.9. Le Comité insiste sur le fait que les acheteurs publics doivent être soumis aux mêmes règles et obligations que les entrepreneurs privés. Il n'est pas tolérable, en effet, que des autorités publiques, du fait d'une mauvaise organisation ou de difficultés budgétaires, fassent subir aux entrepreneurs les conséquences de leurs propres problèmes. Ainsi, la directive doit prévoir aux articles 7 et 8, le droit pour le créancier de réclamer le «plein dédommagement de tout autre préjudice» à l'instar des dispositions prévues pour les transactions interentreprises (article 3.1.g). En matière de délais, si les soixante jours pour les contrats sont à considérer comme un objectif réaliste pour les pays les moins vertueux, la directive doit prévoir une clause de révision afin qu'à terme ce délai soit réduit à 45, puis à 30 jours.

4.10. *Article 9*

Au-delà d'un comité de représentants des États membres, dont l'objectivité en la matière est mise en doute par le seul fait qu'ils sont à la fois juges et parties, le Comité plaide pour la création d'un groupe consultatif, composé de représentants des milieux intéressés (industrie, PME, artisanat, commerce, banques, consommateurs, avocats...) installé auprès de l'Observatoire du Marché unique mis en place par le Comité. Il aurait notamment comme fonction de participer, avec les États membres et la Commission, à l'évaluation de l'impact de la directive, notamment en vue de son éventuel renforcement après trois années d'application.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 74/60/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'aménagement intérieur des véhicules à moteur (parties intérieures de l'habitacle autres que le ou les rétroviseurs intérieurs, disposition des commandes, toit ou toit ouvrant, dossier et partie arrière des sièges) [1]»

(98/C 407/10)

Le 15 mai 1998, le Conseil, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Bagliano).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 61 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. La directive 74/60/CEE du Conseil [2], modifiée par la directive 78/638/CEE de la Commission [3], prévoit des prescriptions applicables à l'aménagement intérieur des automobiles (catégorie internationale M1).

1.2. Ces prescriptions ont pour but de réduire les risques de blessures en cas de contact avec des parties intérieures de l'habitacle, en cas de forte décélération du véhicule ou de collision frontale. Les exigences techniques des annexes définissent les zones de l'habitacle susceptibles d'être touchées par les occupants (par exemple, zone d'impact des genoux, zone d'impact de la tête). Ces zones font l'objet d'exigences spécifiques de courbure minimale, afin d'éviter la présence de saillies dangereuses, ainsi que des exigences relatives à l'absorption d'énergie, afin de limiter les effets d'un impact éventuel occupant/habitacle.

1.3. La directive 74/60/CEE, que la Commission propose de modifier et de mettre à jour, est une des «directives particulières» auxquelles il convient de se conformer pour l'obtention de la «réception CE» du véhicule complet, prévue par la directive cadre 70/156/CEE [4] et ses modifications ultérieures (en vigueur obligatoirement depuis de 1er janvier 1996 pour les véhicules nouvellement réceptionnés et depuis le 1er janvier 1998 pour les véhicules nouvellement immatriculés).

2. Contenu essentiel de la proposition

2.1. La proposition de la Commission a pour objet d'insérer dans la directive 74/60/CEE des prescriptions relatives aux fenêtres latérales, aux toits ouvrants et aux cloisons de séparation internes à commande électrique afin d'éliminer, surtout pour les enfants, les risques d'accidents lors de la fermeture de ces dispositifs.

2.2. La proposition prévoit que:

— les vitres, les toits ouvrants et les cloisons de séparation à commande électrique ne doivent pouvoir être fermés que dans des conditions de sécurité précises (par exemple, uniquement lorsque la clé de contact se trouve dans la serrure d'allumage);

— lorsque les dispositifs ne respectent pas les principes de fonctionnement susmentionnés, la fermeture de la vitre ou de la cloison de séparation doit être équipée d'un système d'inversion automatique, au cas où le mécanisme de fermeture rencontrerait une résistance;

— l'emplacement des interrupteurs doit permettre de réduire au minimum le risque de fermeture intempestive, et les interrupteurs des fenêtres arrières doivent pouvoir être désactivés par un commutateur spécial ne pouvant être actionné qu'à partir des sièges avant;

— les commandes à distance de ces équipements ne doivent pas être dangereuses, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être capables de fermer les vitres au-delà d'une certaine distance;

— le manuel de l'utilisateur du véhicule doit contenir tous les avertissements nécessaires permettant d'utiliser ces équipements en toute sécurité.

2.3. La proposition contient en outre des modifications de caractère administratif qui ont pour but d'harmoniser la documentation servant à la réception et celle prévue dans la directive cadre 70/156/CEE susmentionnée et ses modifications ultérieures, relative à la «réception CE» du véhicule complet.

2.4. En outre, la proposition étend le champ d'application de la directive 74/60/CEE à tous les véhicules à moteur des catégories M, N et O, même si, pour le moment, les dispositions techniques de cette directive s'appliquent exclusivement aux véhicules de la catégorie M1.

2.5. La Commission propose que les nouvelles dispositions s'appliquent:

— à compter du 1er octobre 1999 pour les types de véhicules nouvellement réceptionnés;

---

[1] JO C 149 du 15.5.1998, p. 10.
[2] JO L 38 du 11.2.1974.
[3] JO L 206 du 29.7.1978.
[4] JO L 42 du 23.2.1970.

— à compter du 1er octobre 2000 pour tous les véhicules nouvellement produits.

3. **Observations et conclusions**

3.1. Le Comité est conscient que les aspects de «sécurité passive» des véhicules à moteur font l'objet de 10 directives communautaires qui contiennent des dispositions sur les mesures à prendre (par exemple, directive 74/60/CEE sur l'aménagement intérieur), les dispositifs à adopter (par exemple, directive 96/36/CE sur les ceintures de sécurité) [1] et des contrôles de projet à effectuer (par exemple, directive 96/79/CE sur les collisions frontales) [2] pour garantir la protection des occupants en cas d'accident. Compte tenu de ce grand nombre de directives, le Comité économique et social craint que des actions si fragmentaires de mise à jour des directives ne tiennent pas compte de la nécessité de toujours tenir compte de priorités. Or, en matière de sécurité, surtout des personnes, il y a certainement des problèmes plus urgents (par exemple, bus scolaires, transport des handicapés, sacs gonflables).

Le Comité recommande donc à la Commission d'aborder le problème de la sécurité en suivant une approche globale et coordonnée conforme au Livre vert sur la sécurité [3] («Communication de la Commission — Promouvoir la sécurité routière dans l'UE: programme pour la période 1997-2001», publié le 9 avril 1997).

3.2. Vu la diffusion de plus en plus grande de dispositifs automatiques de fermeture/ouverture des vitres des fenêtres, des toits ouvrants et des éventuelles cloisons de séparation internes, le Comité ne peut que souscrire au caractère opportun des nouvelles dispositions proposées par la Commission, même si elles ne sont pas les plus urgentes. En effet, s'ils sont utilisés de manière imprudente, ces dispositifs peuvent créer des risques de lésions. La proposition de directive doit donc être interprétée sous l'angle de la responsabilité du constructeur en ce qui concerne la conception des dispositifs mêmes et de leurs commandes, ainsi que sous celui des informations à fournir aux clients pour leur utilisation.

3.3. Le Comité formule le souhait que le contenu de la communication de la Commission sur la sécurité routière dans l'Union européenne citée au paragraphe 3.1 se traduise rapidement par des mesures concrètes de la part de la Commission. Il demande en particulier que soit mené à bien le projet de directive sur les caractéristiques de construction des autobus [4] [5], projet qui prévoit entre autres des dispositions devant permettre aux personnes handicapées d'accéder aux moyens de transport.

3.4. Enfin, le Comité entend souligner le manque de clarté du point 3 de l'article 2, qui précise la date à laquelle les véhicules nouvellement immatriculés devront respecter les prescriptions de la proposition à l'examen. Son libellé peut en effet laisser penser que cette date s'applique à tous les véhicules compris dans le champ d'application de la directive et non aux seuls véhicules de la catégorie M1 pour lesquels les prescriptions de l'annexe 1 ont été définies en exclusivité. Il est donc proposé de supprimer le second tiret du point 3 de l'article 2, car il n'est pas nécessaire et est susceptible de se prêter à une interprétation erronée.

[1] JO L 178 du 17.7.1996.
[2] JO L 18 du 21.1.1997.
[3] COM(97)131 final.
[4] COM(97) 276 final du 18 juin 1997.
[5] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les dispositions particulières applicables aux véhicules destinés au transport des passagers et comportant, outre le siège du conducteur, plus de 8 places assises, et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil, JO C 17 du 20.1.1998.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement et du Conseil modifiant la directive 70/221/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux réservoirs de carburant liquide et aux dispositifs de protection arrière des véhicules à moteur et de leurs remorques»

(98/C 407/11)

Le 15 mai 1998, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Bagliano).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 112 voix pour et 2 voix contre l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La directive 70/221/CEE du 20 mars 1970 [1], modifiée en dernier lieu par la directive 97/19/CE du 18 avril 1997 [2], s'applique aux réservoirs destinés à contenir du carburant liquide utilisé pour la propulsion des véhicules à moteur, à l'exclusion des réservoirs de gaz liquéfié.

Cette directive contient également des dispositions concernant les dispositifs de protection arrière, principalement destinés aux véhicules à usage commercial, afin de limiter les dommages dans le cas où une voiture entrerait en collision par l'arrière avec un véhicule commercial.

1.2. S'agissant des réservoirs, les prescriptions techniques de la directive précitée concernent principalement:

i) l'étanchéité du réservoir;

ii) la résistance à la corrosion;

iii) la protection en cas de choc ou de renversement.

1.3. Ces prescriptions figuraient en leur temps dans la directive initiale 70/221/CEE, mais sous une formulation générale et sans l'indication précise des méthodes d'essai à appliquer pour vérifier la conformité des réservoirs. Cette circonstance a amené les services techniques des pays alors membres de la Communauté à élaborer des «interprétations» du texte de la directive, de manière à assurer l'uniformité des décisions prises par les différentes administrations au moment de la réception. Ces «interprétations» continuent d'être appliquées en l'absence d'un amendement à la directive 70/221/CEE qui les intègre dans le corps de la directive. Les amendements ultérieurs, tels que le dernier cité plus haut (Directive 97/19/CE), n'introduisaient en effet que des modifications à caractère administratif ou relatives aux dispositifs de protection arrière.

1.4. La proposition de directive à l'examen, qui modifie la directive 70/221/CEE, a pour objet de corriger ce manque de clarté concernant les procédures d'essai. Elle prévoit en outre des essais spécifiques pour les réservoirs en matière plastique et fixe le cadre juridique qui permettra à la Commission d'élaborer des prescriptions techniques pour les réservoirs contenant des carburants gazeux comprimés destinés à être utilisés sur des véhicules automobiles.

2. Synthèse de la proposition de la Commission

2.1. La Commission propose de modifier le champ d'application de la directive 70/221/CEE en l'étendant aux réservoirs de carburant gazeux.

2.2. En ce qui concerne les prescriptions techniques, celles-ci ne concernent que les réservoirs de carburant liquide et reprennent les prescriptions du règlement no 34 [3], élaboré dans le cadre de l'ECE/ONU [4] de Genève. Ce règlement contient non seulement les «interprétations» mentionnées au paragraphe 1.3 et établies par les services techniques des pays CEE pour l'application de la directive 70/221/CEE, mais aussi des prescriptions spécifiques aux réservoirs en matière plastique.

2.3. Les essais de vérification prévus comprennent des essais hydrauliques, de renversement, de résistance aux chocs et de résistance mécanique ainsi que, pour les

[1] JO L 76 du 6.4.1970.
[2] JO L 125 du 16.5.1997.
[3] «Uniform provisions concerning the approval of vehicles with regard to the prevention of fire risks».
[4] ECE — ONU: Commission économique pour l'Europe des Nations unies (siège à Genève). Dans ce contexte a été signé le 30 mars 1958 un accord ayant pour objet: l'élaboration d'une réglementation communautaire sur les véhicules à moteur et la reconnaissance réciproque des «homologations» accordées sur la base de cette réglementation. Presque tous les pays européens ont peu à peu adhéré à cet accord, y compris dernièrement la Communauté européenne.
Les travaux portant sur les différents aspects de la «sécurité» et de l'«impact environnemental» des véhicules sont confiés au groupe de travail (WP) 29, qui a jusqu'ici adopté 103 règlements, qui ont ensuite été ratifiés par les pays signataires de l'accord de 1958, parmi lesquels le Règlement R-34 relatif aux réservoirs de carburant (cf. Note 3).

réservoirs en matière plastique, des essais de perméabilité, de résistance au feu et de résistance aux hautes températures.

2.4. La Commission propose d'appliquer les nouvelles dispositions à compter du:

— 1er octobre 1999 pour les types de véhicules nouvellement réceptionnés;

— 1er octobre 2000 pour tous les véhicules nouvellement immatriculés.

3. **Observations et conclusions**

3.1. Le Comité estime que les amendements proposés sont nécessaires et obligatoires, dans la mesure où ils clarifient un domaine (méthodologie et procédures d'essai) non clairement défini dans la directive en vigueur, problème que les services techniques avaient résolu de manière purement pragmatique.

3.2. L'industrie automobile utilise en outre depuis un certain temps des réservoirs en matière plastique, notamment sur les voitures particulières, car ces réservoirs présentent divers avantages tels que la résistance à la corrosion, la possibilité d'être modelés en fonction de l'espace disponible, une meilleure résistance aux chocs et la légèreté. Il était dès lors devenu urgent d'établir des prescriptions techniques spécifiques pour ces réservoirs, afin d'assurer le respect de critères rigoureux concernant leur sécurité.

3.3. Le Comité considère également que les essais de résistance mécanique et de résistance aux chocs prévus dans la proposition de modification et effectués sur le réservoir en tant qu'élément séparé doivent être complémentaires d'essais simulant le comportement de la voiture durant les accidents. À ce propos, le Comité se félicite qu'ait notamment déjà été prévu, pour les essais de choc frontal [Directive/CE (1)] et de choc latéral [Directive 96/97/CE (2)], un contrôle des fuites éventuelles de carburant résultant des déformations subies par les véhicules.

3.4. La proposition de directive prévoit un essai de renversement complet du réservoir afin d'en vérifier l'étanchéité. Il est prévu que l'écoulement de liquide contenu dans le réservoir à la suite de cet essai ne doit pas excéder 30 grammes par minute. S'agissant de ce seuil de tolérance, le Comité a pris acte des explications de la Commission concernant les raisons techniques qui empêchent une étanchéité totale du réservoir lorsqu'il est complètement renversé (fuites à travers le clapet de surpression). Il est également à noter que le niveau de la perte maximale autorisée est identique à celui prévu par la directive sur les chocs frontaux et latéraux.

3.5. Le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de vérifier les bonnes conditions d'étanchéité des réservoirs en exercice, en particulier après des accidents, et l'invite à étudier l'opportunité d'élaborer une réglementation à ce sujet.

3.6. Le Comité invite la Commission à définir des prescriptions relatives aux réservoirs de carburants gazeux (GPL — gaz de pétrole liquéfié — et/ou GNC — gaz naturel comprimé), conformément au texte du considérant 3. Il reconnaît par ailleurs que l'extension du champ d'application (cf. paragraphe 2.1) a établi le cadre juridique nécessaire à une transposition ultérieure, selon des procédures simplifiées, des résultats des travaux en cours à Genève au sein de l'ECE/ONU concernant la réglementation relative à la sécurité des réservoirs de carburants gazeux.

3.7. En consultant la «fiche d'impact» sur la compétitivité et l'emploi de cette proposition de directive, le Comité est étonné de lire que les partenaires sociaux n'ont pas été consultés. Cela n'est pas conforme à la réalité puisque des associations et des représentants catégoriels ont participé aux travaux. Le Comité invite en conséquence la Commission à prêter plus d'attention à l'établissement de cette fiche, document important qui démontre la transparence et le caractère démocratique des procédures législatives communautaires.

(1) JO L 18 du 21.1.1997.

(2) JO L 169 du 8.7.1996.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

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

(98/C 407/12)

Le 9 décembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Plan d'action en faveur du marché unique».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juillet 1998 (rapporteur: M. Lyons).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le deuxième numéro du «Tableau d'affichage du Marché unique» de la Commission a été publié à la mi-mai 1998. Le premier numéro, publié en novembre 1997, a fait l'objet d'un avis du Comité le 25 mars 1998 [1]. Lorsqu'elle a publié son «Plan d'action en faveur du marché unique» en juin 1997 [2], la Commission a indiqué qu'elle publierait tous les six mois des indicateurs détaillés de l'état d'avancement du marché unique et du respect par les États membres de leurs engagements eu égard à la mise œuvre du Plan d'action.

1.2. Cette édition du Tableau d'affichage mérite un accueil aussi enthousiaste que la première. Elle présente des informations détaillées et spécifiques qui reflètent clairement les progrès réalisés dans différents domaines du processus de mise en œuvre. Les mesures accomplies et celles restant à accomplir sont détaillées pour chaque État membre.

1.3. Ce deuxième numéro développe considérablement les informations figurant dans le premier Tableau d'affichage. Outre la mise à jour des informations sur la transposition des directives relatives au marché unique et sur les procédures d'infraction, il fait état des progrès réalisés en matière d'harmonisation technique et de normalisation, ainsi qu'en ce qui concerne la transparence, et présente un rapport sur les informations communiquées par les citoyens européens ainsi que sur le marché unique et l'intégration économique. Le présent avis n'a pas pour objectif de reproduire les informations fournies par la Commission dans tous ces domaines, et encore moins de commenter chaque point, mais simplement de souligner les questions qui semblent les plus importantes.

2. Rapport et observations

2.1. *La transposition des directives relatives au marché unique*

2.1.1. Le pourcentage de directives non encore transposées dans le droit national de l'ensemble des États membres (c'est-à-dire dans toute l'Union) est tombé à 18,2 % en mai 1998. Le premier Tableau d'affichage faisait état d'un pourcentage de 26,7 % en novembre 1997. Les États membres qui se sont distingués par les progrès réalisés entre ces deux dates sont la Suède, la Finlande, l'Allemagne et la Grèce. Toutefois, au 1er mai, 249 directives (soit près d'un cinquième de la législation relative au marché unique) n'avaient pas encore été transposées par l'ensemble des États membres.

2.1.2. Un nouveau tableau intéressant présente une analyse quantitative des secteurs posant problème. Il s'avère que les difficultés apparaissent principalement dans les secteurs des télécommunications, de la propriété intellectuelle et industrielle, des transports et des marchés publics. Dans chacun de ces secteurs, plus de 50 % des directives doivent encore être transposées dans l'ensemble de l'Union. Le Comité souhaiterait que la Commission analyse les causes des problèmes rencontrés dans ces secteurs particuliers.

2.1.3. En général, les chiffres relatifs à la transposition des directives sont encourageants. Des progrès notables ont pu être observés depuis la publication du premier Tableau d'affichage. Il reste cependant un long chemin à parcourir jusqu'à l'objectif visé, à savoir la transposition de toutes les directives pour la fin de l'année et il est plus que probable que cet objectif ne sera pas atteint. Le Comité invite une nouvelle fois la Commission à envisager plus souvent le recours à des règlements plutôt qu'à des directives afin de contribuer à une mise en œuvre effective.

2.1.4. La meilleure nouvelle dans ce chapitre du deuxième Tableau d'affichage est sans aucun doute le fait que tous les États membres ont à présent institué des centres de coordination pour le traitement et la résolution des problèmes liés au marché unique; ils ont tous créé des points de contact pour les entreprises et les citoyens, et communiqué des informations sur les

[1] JO C 157 du 25.5.1998. Cet avis portait principalement sur les nombreux aspects du Plan d'action. Étant donné qu'il est inutile de répéter ces observations, le présent avis se concentre principalement sur le contenu et la qualité du deuxième tableau d'affichage proprement dit.

[2] CSE 97/1.

plaintes et les procédures d'infraction. Cela signifie que l'Union dispose maintenant d'une structure administrative qui, en temps utile, devrait en principe permettre à la fois à la Commission et aux États membres de traiter les questions relatives aux infractions et à la mise en œuvre sur la base d'informations cohérentes. Toutefois, maintenant que toute cette structure est en place, la Commission ne doit pas se croiser les bras. Elle doit se dépêcher de mettre tout en œuvre pour que les entreprises et les citoyens de tous les États membres sans exception soient largement informés à propos de ces points de contact et centres de coordination, et afin de faciliter activement leur accès dans toute l'Union.

2.1.5. La Commission formule par ailleurs une observation frappante et assez mystérieuse, selon laquelle «toute présomption de ce que les États membres pourraient transposer les règles relatives au marché unique d'une manière sélective, en fonction de leurs intérêts nationaux, doit être dissipée». Cette observation ne passe pas inaperçue car elle est isolée, hors contexte. Elle n'indique pas que quelqu'un en particulier a des présomptions, ni si ces présomptions portent sur un État membre particulier. Et elle n'est pas destinée à dissiper une présomption! Les États membres, tout autant que le Comité, sont curieux de savoir si la Commission a l'intention de donner une suite concrète à cette déclaration, et si oui, quand.

2.2. *Infractions*

2.2.1. La procédure d'infraction concerne les arrangements formels par lesquels la Commission signale à l'État membre concerné une possible infraction aux règles du marché unique, ce qui aboutit soit à la résolution du problème, soit au renvoi devant la Cour de justice. L'infraction peut porter sur une transposition incorrecte des directives ou de la législation relatives au marché unique, y compris des dispositions du Traité. La Commission engage la procédure en adressant à l'État membre en question une lettre de mise en demeure. Si elle n'est pas satisfaite de la réponse, la Commission adresse alors un avis motivé à l'État membre, et peut ensuite, en cas de réponse non satisfaisante, décider de renvoyer l'affaire devant la Cour de justice.

2.2.2. La Commission indique qu'en 1997, dans environ 15 % des cas, elle n'a reçu aucune réponse à ses lettres de mise en demeure ou aux avis motivés qui ont suivi. L'Italie, le Luxembourg et le Portugal semblent avoir connu le plus de difficultés, en particulier pour répondre à certains avis motivés. Par ailleurs, tous les États membres sauf un (l'Irlande) ont dépassé — de 20 à 30 jours en moyenne — le délai normal de 60 jours autorisé pour répondre à ces deux types de communications. Les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni ont tous mis plus de 120 jours pour répondre aux avis motivés au cours de cette année.

2.2.3. La Commission indique qu'«on ne relève aucun signe d'une diminution du nombre de procédures d'infractions», tout en ajoutant que ces statistiques doivent être maniées avec précaution (puisque seule la Cour de justice peut décider en dernier recours). Lorsque l'on compare la période de 12 mois du 1er septembre 1996 au 1er septembre 1997 et celle du 1er mars 1997 au 1er mars 1998, l'on constate que le nombre de lettres de mise en demeure est passé de 242 à 392, le nombre d'avis motivés de 68 à 140, et le nombre de cas renvoyés devant la Cour de justice de 27 à 38. Il faudra attendre d'autres chiffres de la Commission pour savoir si l'augmentation constatée au cours de la dernière période est une aberration ou reflète une tendance.

2.2.4. Par ailleurs, entre le 1er mars 1997 et le 1er mars 1998, 132 dossiers (sur 392) ont été clos à la suite d'une lettre de mise en demeure et 42 (sur 140) l'ont été après l'envoi d'un avis motivé. Les États membres qui ont reçu le plus d'avis motivés pendant cette période sont la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. La Finlande n'a reçu aucun avis motivé, le Danemark 1 et la Suède 2. Le nombre de cas renvoyés devant la Cour de justice a été relativement faible, 38 au total. 6 cas ont été renvoyés à la Cour de justice pour la Belgique, l'Allemagne, la France et l'Italie, et 5 pour l'Espagne.

2.2.5. Les conclusions de la Commission sur les infractions sont frappantes. Selon elle, «il existe une corrélation entre les plus hauts taux d'infractions et les plus grands retards de transposition. Cela ne saurait être considéré comme une preuve concluante, mais permet néanmoins d'identifier un noyau d'États membres "de pointe", qui appliquent résolument les règles du marché unique». Selon le Comité, cette déclaration est tellement catégorique que la Commission devra d'ici peu y donner suite en nommant les États membres auxquels elle s'applique d'après elle, ou alors la retirer.

2.3. *Mise en œuvre*

2.3.1. Étant donné l'opinion qu'elle a exprimée dans son «Plan d'action en faveur du marché unique», la mise en œuvre est l'un des domaines à propos desquels la Commission donne moins d'informations que ce que l'on aurait pu supposer. Ce numéro du Tableau d'affichage mentionne les délais inhérents à la procédure judiciaire. Par exemple, dans le cas où un jugement de la Cour est nécessaire pour résoudre un différend, la procédure «peut durer jusqu'à 5 ans pour les cas de non-transposition et jusqu'à huit ans en cas de mauvaise application ou de transposition incorrecte des règles».

2.3.2. Ces délais sont sans aucun doute trop longs pour permettre aux deux parties de résoudre leurs différends. Le Comité a déjà attiré l'attention sur la longueur de la procédure judiciaire, et sur la manière dont l'ensemble du processus de mise en œuvre s'en trouve affaibli. L'on dit que retarder la justice revient à ne pas la rendre. Il convient certainement de revoir le délai imparti pour la résolution des problèmes.

2.3.3. Dans son «Plan d'action en faveur du marché unique», la Commission envisageait des mesures de mise en œuvre différentes et/ou supplémentaires. Elle indiquait que, le cas échéant, la Commission «présentera les cas graves de non-application au Conseil Marché intérieur». La Commission n'a signalé aucun cas de ce type jusqu'à présent, ce qui laisse supposer qu'il n'y en a pas eu.

2.3.4. La Commission a également indiqué que dans les cas d'infractions graves au droit communautaire, qui affectent sérieusement le fonctionnement du marché intérieur, «la Commission devrait avoir la possibilité d'entreprendre des actions urgentes, y compris, le cas échéant, en matière de sanctions, contre les États membres.... Le renforcement des pouvoirs de la Commission ... y contribuerait et permettrait la réduction des délais constatés dans la résolution des problèmes». Le Comité s'est laissé dire que la Commission travaille actuellement sur des propositions à cette fin, qu'elle espère présenter vers la fin de l'année. Si tel est le cas, il s'agira d'une évolution importante, à laquelle le Comité porte un vif intérêt.

2.4 *Mécanismes de transparence*

2.4.1. Il s'agit d'une nouvelle section du Tableau d'affichage. Elle a trait aux règles techniques, à la notification des mesures nationales et aux progrès réalisés en ce qui concerne le projet SLIM.

2.4.2. La directive 83/189/CEE impose à chaque État membre de notifier à la Commission (ainsi qu'aux autres États membres) les nouvelles règles techniques qu'il se propose d'adopter. Cela permet à la Commission (ou à d'autres États membres) de décider si ces mesures sont compatibles avec le fonctionnement du marché unique.

2.4.3. L'augmentation rapide du nombre de notifications a fait l'objet d'un avis d'initiative du Comité le 25 mars 1998 [1]. Dans le dernier numéro du Tableau d'affichage, la Commission fait écho aux préoccupations exprimées par le Comité dans ce précédent avis. Toutefois, les chiffres de la Commission montrent que la quantité d'avis sur des projets de règles susceptibles d'enfreindre le droit communautaire n'a pas augmenté proportionnellement, leur nombre étant resté à environ 230 pour les deux dernières années. Il est trop tôt pour dire si cela justifie un certain optimisme quant au comportement des États membres. L'opinion du Comité — selon laquelle la prolifération des normes nationales n'est pas souhaitable — reste inchangée.

2.4.4. La Commission traite également de la décision (CE) nº 3052/95, qui impose aux États membres de notifier à la Commission toute mesure nationale faisant obstacle à la libre circulation de produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre. La Commission déplore que, jusqu'à présent, seuls trois États membres aient procédé à des notifications en vertu de cette décision, à savoir l'Allemagne, la France et la Finlande. La Commission indique avec fermeté que ses services «insisteront auprès des autorités nationales pour qu'elles appliquent la décision à tous les niveaux et ouvriront, si nécessaire, des procédures d'infraction à l'égard des États membres les moins diligents». Le Comité estime que la Commission a tout à fait raison de lancer cet avertissement, et souhaite qu'il soit suivi par des mesures vigoureuses partout où ce sera nécessaire.

2.4.5. En ce qui concerne les progrès réalisés dans le domaine de l'initiative SLIM [2], à laquelle le Comité s'est grandement intéressé, la Commission est plutôt pessimiste: «La production de mesures concrètes reste en deçà des prévisions initiales. Cela tend à indiquer qu'il existe un certain décalage entre le soutien politique dont bénéficie la simplification de la législation communautaire et la capacité des institutions européennes à mettre effectivement en oeuvre des mesures de simplification».

2.4.6. La Commission en appelle à «un plus grand engagement à tous les niveaux». Cela est sans aucun doute nécessaire, mais les difficultés rencontrées doivent également faire l'objet d'une explication. Malheureusement, la Commission est embarrassée car elle n'a simplifié aucune de ses propres directives, ce qui ne lui est pas d'un grand secours lorsqu'elle presse les autres d'agir; cela pourrait expliquer la réticence relative de la Commission à cet égard. Le Comité estime qu'il est temps que la Commission montre l'exemple dans ce domaine.

2.5. *Informations communiquées par les citoyens européens*

2.5.1. Il s'agit d'un autre élément nouveau du Tableau d'affichage. Les informations figurant dans ce numéro, fournies par le service d'orientation de la Commission, concernent la mobilité transfrontalière des travailleurs. La Commission estime qu'à cet égard, le cadre législatif de base est en place au niveau européen. Elle souhaitait connaître l'opinion des citoyens sur la recherche d'un emploi, le droit de séjour, la sécurité sociale, le transfert des droits nationaux à la pension et la reconnaissance des diplômes dans les pays autres que l'État d'origine. Il est notoire que des difficultés pratiques considérables peuvent empêcher certaines personnes d'exercer leurs droits, et que cela est dû en premier lieu à un manque d'informations pertinentes.

2.5.2. L'analyse présentée dans le Tableau d'affichage est aussi intéressante qu'utile, et comprend beaucoup plus d'informations que celles reproduites dans le présent avis. Les données ci-après ne reflètent que les tendances générales qui se dégagent de l'enquête, en fonction de la proportion de personnes ayant soulevé certains problèmes. Les chiffres cités ne portent donc pas sur les raisons des préoccupations de la population; ils indiquent

[1] La prévention des nouvelles entraves dans le marché unique — JO C 157 du 25.5.1998.

[2] SLIM fait référence au projet de simplification de la législation relative au marché intérieur lancé en 1996.

les principaux domaines devant faire l'objet d'une étude plus approfondie et d'une action appropriée.

2.5.3. Les États membres les plus fréquemment mentionnés sont le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne en ce qui concerne l'emploi, l'Italie, l'Autriche et l'Espagne en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni pour le droit de séjour. En ce qui concerne les questions sur la sécurité sociale, les États membres les plus souvent mentionnés sont la Suède, le Portugal et la Belgique pour le chômage, la Grèce, la Belgique et la France pour les retraites et la Belgique, le Royaume-Uni et la France pour l'assurance-maladie. Tous les États membres devraient exploiter les informations publiées dans cette partie du Tableau d'affichage.

2.6. *Marché unique et intégration économique*

2.6.1. Voici encore un élément nouveau du Tableau d'affichage. La Commission y présente des informations qui encouragent à penser que l'avènement du marché unique annonce un degré plus élevé d'intégration économique au sein de l'UE.

2.6.2. Abordant tout d'abord la question des échanges, la Commission indique que le taux moyen des échanges intracommunautaires a grimpé de 2,6 % entre 1985 et 1997. La croissance la plus rapide a été constatée dans les pays du Sud et les nouveaux États membres. Toutefois, étant donné la faible augmentation en plus de dix ans, il est difficile d'associer spécifiquement ce développement à l'introduction du marché unique. Une statistique plus convaincante est la croissance de 20 à 30 % des échanges intracommunautaires de produits manufacturés depuis 1985 — croissance qui dépasse celle du PIB et celle des échanges entre les États membres et les pays tiers.

2.6.3. La Commission traite également de l'investissement direct étranger (IDE) dans l'UE. Comme elle l'indique, au cours des années 1980, les flux mondiaux d'IDE ont augmenté très rapidement; l'UE en a attiré une part importante et sans cesse croissante — soit 44 % entre 1991 et 1993, contre à peine 28 % entre 1982 et 1987. Les flux d'investissements entre les États membres représentaient 65 % des investissements étrangers totaux dans l'UE entre 1992 et 1996, contre 57 % entre 1986 et 1991. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont enregistré l'arrivée des flux d'IDE les plus élevés entre 1992 et 1996, suivis de près par la Belgique et le Luxembourg.

2.6.4. En ce qui concerne les fusions et les acquisitions, leur nombre a triplé entre 1986 et 1996, tant dans l'industrie manufacturière que dans le secteur des services. Près de 60 % de l'ensemble des opérations réalisées dans l'Union concernent des sociétés d'un même État membre. Quelque 16 % de ces opérations ont lieu entre des entreprises d'États membres différents, et moins de 24 % entre une société de l'UE et une société d'un pays tiers.

2.6.5. La Commission avance que les chiffres ci-dessus reflètent dans une certaine mesure le progrès de l'intégration économique au sein de l'UE, mais cela ne peut pas être déduit clairement. Le nombre d'opérations transfrontalières entre entreprises provenant d'États membres différents a culminé en 1990 avec plus de 2 000 opérations, et bien que le nombre d'opérations se soit redressé depuis 1994, le chiffre de 1990 n'a pas encore pu être amélioré. Cela appelle une autre conclusion. Il est dès lors difficile d'établir un lien particulier entre les chiffres liés à ces activités et l'introduction du marché unique.

2.6.6. Enfin, pour clore ce chapitre du Tableau d'affichage, la Commission a examiné les prix pour voir si l'on pouvait établir une relation claire entre leur évolution et l'introduction du marché unique. Elle pense que c'est le cas. Selon la Commission, il ressort de l'«Analyse du marché unique» [1] que «la convergence des prix s'est accélérée pour les biens de consommation sous l'effet du programme d'achèvement du marché unique. En 1993, l'écart moyen entre les prix de produits et de services identiques sur les différents marchés nationaux s'établissait à 19,6 % (contre 22,5 % en 1985) pour les biens de consommation et à 28,6 % (contre 33,7 % en 1985) pour les services». Ici, la Commission est peut-être plus sûre de ce qu'elle avance dans sa conclusion.

2.6.7. À la dernière page avant l'annexe, la Commission présente une liste de produits en indiquant, pour chaque catégorie, le pays le moins cher et le pays le plus cher. Il ressort de ce tableau que le Danemark et la Suède sont les deux pays les plus chers en général. Le Portugal, le Royaume-Uni et la Grèce s'avèrent être les moins chers. Cependant, en dépit de leur intérêt anecdotique, ces informations ne présentent pas de lien visible ni avec l'introduction, ni avec le fonctionnement du marché unique.

3. **Évaluation du Tableau d'affichage**

Objectifs et réalisations

3.1. Dans son «Plan d'action en faveur du marché unique», la Commission avait défini quatre objectifs stratégiques: rendre la législation plus efficace; supprimer les principales distorsions qui affectent le marché; supprimer les obstacles sectoriels à l'intégration des marchés; et créer un marché unique au service de tous les citoyens. Pour chaque objectif, elle avait dressé la liste d'un nombre limité d'actions spécifiques importantes destinées à améliorer le fonctionnement du marché unique pour le 1er janvier 1999.

[1] Communication sur «L'impact et l'efficacité du marché unique», publiée le 30 octobre 1996.

3.2. Le Tableau d'affichage a pour objectif de faire le bilan des progrès réalisés eu égard aux objectifs à atteindre, en présentant les mesures accomplies et celles qui restent à accomplir. Les deux premiers numéros du Tableau d'affichage ont rempli cette tâche correctement eu égard aux domaines d'activité limités qu'ils ont couverts. Ce n'est pas une critique; l'on ne pouvait pas s'attendre à une couverture beaucoup plus importante dans le délai imparti. La collecte des informations nécessaires, et selon la procédure requise, postule la création d'un programme élargi, et peut-être innovateur, d'étude statistique dont la mise en place et le fonctionnement exigent nécessairement du temps et des ressources.

3.3. La présente version du Tableau d'affichage est excellente, avec des parties descriptives relativement courtes et bien présentées, étayées par des statistiques actuelles et des tableaux clairs. En ce qui concerne les performances, le fait de citer nommément les États membres a le mérite de rendre spécifique ce qui aurait autrement été masqué par des moyennes ou par l'anonymat (ou les deux), suscitant ainsi davantage l'intérêt et l'attention des lecteurs. La Commission n'a pas commis l'erreur de vouloir couvrir une matière trop vaste dans un seul numéro, bien qu'il soit probable que les données disponibles augmentent au fil du temps. Un seul numéro pourra encore être publié avant l'échéance, mais le Comité invite la Commission à poursuivre indéfiniment la publication du Tableau d'affichage [1].

3.4. Le Tableau d'affichage devrait en outre être développé. Maintenant que la Commission a cessé de publier son Rapport annuel sur le marché unique, elle devra utiliser d'autres voies pour diffuser des informations sur le marché unique, et le Tableau d'affichage pourrait être utilisé à cette fin. Plus important encore, le Tableau d'affichage devrait être développé afin d'avoir un impact beaucoup plus large. Il pourrait devenir un outil d'information clé pour tous les acteurs du marché unique. La Commission devrait réexaminer à la fois sa fréquence de publication et l'ampleur de sa diffusion. Le contenu de chaque numéro devrait certainement être disponible sur Internet.

Trouver le juste milieu

3.5. Le seul problème (compréhensible, et pouvant être résolu aisément) de la Commission en ce qui concerne le Tableau d'affichage est de trouver le juste milieu pour la présentation des réalisations du Plan d'action et des mesures restant à accomplir. Il ne fait aucun doute que le Plan d'action et les mesures qui ont suivi ont donné un coup de fouet aux activités dans de nombreux domaines qui étaient auparavant en sommeil, ce qui est tout à l'honneur de la Commission. Le Tableau d'affichage est l'endroit qui convient le mieux pour présenter les réalisations du Plan d'action, ce qui a été fait de manière claire et attrayante.

3.6. Cependant, la fierté, toute naturelle, et l'enthousiasme de la Commission tendent à lui faire perdre de vue que la majorité des mesures devant être accomplies au plus tard pour le 31 décembre 1998 sont celles relevant de sa compétence, à savoir l'achèvement ou le lancement d'initiatives. Bien qu'il s'agisse de la première étape essentielle, ce n'est que la première étape. C'est au niveau de l'État membre que le marché unique doit fonctionner. Et c'est au niveau des États membres que l'on dispose de la plus grande marge de manœuvre pour procéder à des améliorations.

3.7. C'est cela qui est masqué par certains aspects de la présentation du Tableau d'affichage. Par exemple, les mesures figurant dans le paragraphe intitulé «La mise en œuvre du Plan d'action est bien engagée...» sont essentiellement des mesures adoptées au niveau du Conseil et de la Commission, ce qui donne dès lors une fausse impression de progrès général.

3.8. Un autre exemple est fourni par l'annexe, contenant les «Commentaires détaillés sur la mise en œuvre du Plan d'action». Ici, la grande majorité des éléments indiquant des progrès concernent des actions de la Commission ou du Conseil, et pas celles, prévues ou en cours, des États membres. Par exemple, il est intéressant de jeter un coup d'œil sur les notes que la Commission s'est attribuées pour les différentes phases du programme SLIM, et de les mettre en parallèle avec ses déclarations sur la réalité du progrès (voir paragraphe 2.4.5 ci-dessus). La Commission devra modifier cet aspect dans les prochains numéros du Tableau d'affichage.

Utilisation future

3.9. En ce qui concerne les éditions à venir du Tableau d'affichage, le Comité espère que la Commission continuera à développer ce dernier en fournissant des informations sur les performances de chacun des États membres dans des domaines d'activité particuliers. À cette fin, il n'est pas toujours nécessaire de faire des comparaisons désobligeantes, mais plutôt de donner des exemples d'États membres dans lesquels des progrès sont réalisés et par quels moyens. C'est le principe de la «meilleure pratique», qui, selon le Comité, pourrait contribuer largement au développement des meilleures pratiques dans de nombreuses régions d'Europe.

3.10. Un exemple de domaine d'activité à propos duquel il serait profitable de fournir des informations plus détaillées est celui de la mise en œuvre. Celle-ci a fait l'objet d'observations ci-dessus (cf. paragraphe 2.3), dans le contexte des instruments à la disposition de la Commission. Toutefois, le plan d'action indique sans équivoque que «la mise en application des règles relatives au marché unique est d'abord de la responsabilité des

[1] Le Comité se réjouit de noter que les pays de l'EEE-AELE ont commencé à publier leur propre «Tableau d'affichage». Il est certain que ces pays apprécieront rapidement sa valeur.

États membres» et que «ceux qui enfreignent ces règles devraient faire l'objet de sanctions, prévues dans le droit national, qui soient effectives, proportionnées et dissuasives [1]». Il serait intéressant de savoir si tous les États membres disposent de la législation appropriée, et si oui, d'obtenir quelques indications sur son utilisation.

3.11. Une question étroitement liée à celle de la mise en œuvre, et tout aussi importante, est la pertinence des dispositions que prennent les États membres pour identifier les infractions aux règles, et pour assurer le suivi de ces infractions une fois qu'elles sont détectées. À présent que tous les États membres ont institué des points de contact pour les citoyens et des centres de coordination pour le traitement des problèmes, de telles informations devraient pouvoir être obtenues plus ou moins aisément sous une forme cohérente. Celles-ci devraient certainement être publiées, car les acteurs du marché unique doivent être informés de ce qui se passe et où afin de pouvoir en tirer parti avantageusement.

3.12. D'autres domaines d'activité dans lesquels la Commission a rencontré des difficultés, tels que la reconnaissance mutuelle des normes, et toute la question du droit de séjour et de la mobilité des travailleurs, tellement importante du point de vue de l'emploi, auraient tout à gagner de la publication, dans le Tableau d'affichage, d'informations et d'analyses pour chaque État membre. D'autres exemples figurent au paragraphe 3.4 du précédent avis du CES dont il a déjà été question [2].

4. **Autres considérations**

Mobilité transfrontalière des travailleurs

4.1. Le rapport sur l'expérience des citoyens de l'Union européenne pour ce qui est de la mobilité transfrontalière des travailleurs, présenté dans le deuxième numéro du Tableau d'affichage, est particulièrement bienvenu. Trop souvent, l'importance des droits du citoyen dans l'UE est à la fois ignorée et minimisée. Comme l'indique la Commission, le thème de la mobilité des travailleurs est particulièrement important, tant pour le succès économique que social du marché unique. Il importe au plus haut point que les citoyens connaissent leurs droits dans l'UE, et qu'ils puissent les faire valoir dans tous les États membres sans exception. Le Comité espère que la Commission mettra au rang de ses priorités le développement de ses analyses sur les citoyens et sur les questions sociales, et qu'elle publiera ces analyses dans son Tableau d'affichage et ailleurs.

L'importance des statistiques adéquates

4.2. Le Comité salue la première apparition dans le Tableau d'affichage de paragraphes consacrés à l'incidence du marché unique sur l'intégration des économies des États membres. C'est un sujet très important, d'autant plus que l'introduction de l'euro est imminente. Il convient avant tout de rechercher et de publier les informations qui démontrent l'étendue et les bénéfices (ainsi que les domaines posant problème) de l'intégration croissante du marché européen — le Comité avait déjà insisté fortement sur ce point dans son récent avis sur le premier Tableau d'affichage.

4.3. Toutefois, les informations disponibles à ce jour sont incomplètes, et il importe que la Commission veille à ne pas extrapoler. Le Comité est conscient qu'il faudra collecter et analyser des données plus actuelles et plus sophistiquées que celles dont dispose actuellement la Commission. Le Comité avait fait part de quelques suggestions spécifiques à cet égard au paragraphe 3.4 de son précédent avis [2]. Des observations détaillées figurent en outre dans son récent avis sur les propositions de la Commission relatives au programme statistique communautaire [3], propositions que le Comité approuve, mais qui ne vont selon lui pas assez loin.

Transparence: la question primordiale

4.4. Le Comité souhaite que le Tableau d'affichage serve avant tout à promouvoir la transparence. La transparence des développements du marché unique; la transparence des droits des citoyens; la transparence de la marche à suivre lorsque les choses semblent ne pas se passer correctement; la transparence du traitement des plaintes et de la résolution des problèmes; la transparence de ce qui se fait dans les différents États membres, afin d'instaurer un climat de confiance et pour que chacun soit sûr que tout le monde joue le même jeu.

Soutenir le dynamisme généré par le Plan d'action

4.5. Un seul autre numéro du Tableau d'affichage est prévu avant l'échéance du Plan d'action. Le Comité comprend que la Commission n'ait pas l'intention de lancer un deuxième Plan d'action, bien qu'aucune décision n'ait encore été prise. Toutefois, le Comité estime que l'on ne peut pas laisser tout simplement le Plan d'action prendre fin. Cela encouragerait au relâchement après l'effort particulier fourni, et pourrait saper la valeur de bon nombre de réalisations. Il est essentiel de continuer à concentrer l'attention sur la mise en œuvre des règles du marché unique, même sous une forme différente. Le Comité est d'avis que la

[1] «Plan d'action en faveur du marché unique — Communication de la Commission au Conseil européen» — CSE(97) 1 final, juin 1997, p. 3.

[2] JO C 157 du 25.5.1998.

[3] Avis du Comité sur la Proposition de décision du Conseil relative au programme statistique communautaire 1998-2002, 27 et 28 mai 1998 — JO C 235 du 27.7.1998, p. 60.

Commission devrait publier une communication sur ce qu'elle a l'intention de faire, pour 1999 et au-delà, afin de soutenir le dynamisme et l'intérêt générés par le Plan d'action.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur les «Pactes territoriaux pour l'emploi»

(98/C 407/13)

Le 11 décembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les «Pactes territoriaux pour l'emploi».

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 juillet 1998 (rapporteur: M. Masucci).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. **Introduction**

1.1. L'initiative de la Commission visant à encourager les pactes territoriaux pour l'emploi a été lancée en 1997 et a bénéficié de l'assentiment général ainsi que de l'engagement opérationnel des États membres.

1.1.1. Les 10 projets anglais sélectionnés sont venus s'ajouter aux projets présentés par tous les pays, portant à 89 le nombre de PTE qui bénéficieront d'une aide communautaire de 200 000 écus destinée à l'assistance technique et feront l'objet d'un suivi.

1.1.2. La Commission a choisi d'accompagner la réalisation de ces PTE et de ne pas limiter son aide à un soutien économique, afin précisément de donner à cette initiative une valeur exemplaire et expérimentale dans la recherche des meilleurs moyens de lutter contre le chômage et d'utiliser plus efficacement les Fonds structurels dans les années à venir.

1.2. Dans le cadre de ce programme ambitieux, la Commission a invité le Comité à s'engager lui aussi activement dans la promotion des pactes au sein d'un forum interinstitutionnel qui, à l'heure actuelle, n'est pas encore en état de fonctionner.

1.2.1. Le Comité a déjà élaboré et examiné un rapport d'information destiné à «contribuer à la promotion des PTE en fournissant des informations sur la méthodologie d'élaboration et sur les modes de réalisation et de fonctionnement».

1.2.2. Dans ce document, le Comité affirmait que «le développement territorial jouera un rôle important dans la solidité de l'Union et sa capacité compétitive, parce qu'il repose sur la participation démocratique, l'implication des partenaires sociaux, la formation de responsables d'un type nouveau, l'engagement de tous les citoyens dans l'organisation du territoire, des activités commerciales et de production, et la solidarité sociale».

1.2.3. Le Comité a également souligné que la décision d'accorder une attention particulière aux PTE et d'assurer leur suivi doit s'inscrire dans une stratégie générale en faveur de l'emploi faisant intervenir les politiques macroéconomiques et les politiques de l'emploi, le fonctionnement du marché du travail et le développement territorial de l'emploi.

Cette stratégie doit assurer une coordination entre les différents niveaux — national, régional et local — en s'efforçant de stimuler et de former de nouveaux entrepreneurs, notamment parmi les jeunes; d'optimiser l'utilisation des ressources financières disponibles; de mettre au point de nouveaux produits et de nouveaux services pour les entreprises et pour les personnes; de créer des emplois supplémentaires, réels et stables.

Coordonner ces ressources entre elles, tout en les associant aux aides privées, peut permettre une optimisation des emplois et avoir un effet multiplicateur. Le PTE devra représenter un «saut qualitatif» dans la préparation et la mise en œuvre des interventions, l'utilisation efficace des ressources, l'obtention de résultats concrets et mesurables en termes d'emplois créés.

S'agissant du contenu des PTE, ceux-ci doivent poursuivre un objectif réel et réaliste de création d'emplois. Réel, parce qu'il ne s'agit pas seulement de créer des conditions favorables, mais d'ouvrir de réelles perspectives d'emploi; réaliste, parce qu'il convient de viser lors de l'élaboration des PTE des objectifs adaptés aux ressources disponibles, en partant des conditions propres au territoire concerné.

L'action de suivi et de diffusion des bonnes pratiques n'a pas pour objet de concevoir un «modèle» idéal de PTE, mais pourra aider les personnes impliquées dans la définition des PTE «en permettant une meilleure compréhension des défis, des opportunités et des contraintes associées au partenariat, à l'innovation et à l'approche du bas vers le haut».

1.2.3.1. Ce document attache une importance particulière au partenariat, thème par nature de première importance pour les partenaires sociaux dont le Comité est l'émanation.

1.2.3.2. Il prévoit également que l'intervention active du Comité, tant dans l'optique du forum que du suivi de l'expérience, s'oriente surtout vers trois objectifs:

— une vaste campagne d'information et de promotion sur la stratégie des PTE en tant qu'outil exemplaire de concertation pour le développement économique et social;

— un contrôle spécifique du fonctionnement du partenariat;

— le contrôle de la valorisation d'actions novatrices créant des emplois effectifs et durables, en exploitant les possibilités des «nouveaux gisements de main-d'œuvre» du développement local.

1.3. Le présent avis entend approfondir la réflexion sur ces objectifs et identifier les actions positives que le Comité pourra mettre en œuvre en vue du forum et pendant toute la période de suivi des projets pilotes.

2. Les premières vérifications relatives au contenu des pactes

2.1. En novembre dernier, la Commission a présenté une partie du contenu des PTE sélectionnés [1]. Les mesures concrètes visées sont particulièrement intéressantes et variées.

2.1.1. Divers projets visent la diversification du tissu productif local, la création de PME et la promotion des produits régionaux et locaux (pactes de Molise et d'Alto Belice en Italie, dont le but est de créer de nouvelles entreprises et des labels de qualité afin de valoriser les produits agroalimentaires locaux; pacte de Clabecq en Belgique, avec la création d'un fonds de capital-risque pour les PME).

2.1.2. S'agissant de la formation professionnelle et de l'insertion, la tendance est à la mise en place de parcours individualisés (pactes de Schirmeck en Alsace, de Westmeath en Irlande, de Flevoland aux Pays-Bas, qui prévoient des mesures de formation et d'intégration individuelles). À Marhina Grande au Portugal, le but poursuivi est d'assurer une formation de qualité dans le secteur traditionnel du verre.

2.1.3. Différents projets visent à favoriser l'émergence de nouveaux métiers, tels que les pactes de Pointe des Ardennes, de Roubaix et de Saint-Herblain en France, qui valorisent les services dans le secteur du tourisme et de la valorisation du patrimoine culturel, tandis que le pacte de Lahti en Finlande prévoit la création d'un centre spécialisé pour prestations de services aux personnes âgées et handicapées.

2.1.4. On s'efforce également d'activer les allocations de chômage ou les revenus sociaux minimaux en «aides créatrices d'emploi», comme dans le pacte de Jämtland en Suède et dans celui de Barnsley en Grande-Bretagne.

2.1.5. La promotion de l'égalité des chances est un autre objectif important de nombreux pactes, comme en Espagne, avec le pacte des Asturies, qui prévoit des mesures pour les femmes chefs d'entreprise. Le pacte de Vienne, en Autriche, prévoit quant à lui des mesures d'aide à la réintégration du marché du travail à l'issue de congés parentaux et de maternité.

2.1.6. Enfin, la question de l'organisation du travail et du temps de travail fait l'objet d'une attention particulière, comme dans le pacte de Brême, en Allemagne, et dans différents pactes français, comme ceux d'Ussel et d'Albertville, qui s'efforcent d'assurer aux travailleurs saisonniers un emploi pendant toute l'année.

2.2. Comme l'a affirmé le Commissaire responsable de la politique régionale, Mme Wulf-Mathies, tous les

[1] IP/97/984 du 13 novembre 1997, Communiqué de presse sur la conférence de presse donnée par le Commissaire Mme Wulf-Mathies, qui a présenté un premier bilan des 89 PTE.

projets sont orientés vers deux objectifs fondamentaux des PTE: «d'une part, prendre le mal à la racine, c'est-à-dire ouvrir des perspectives concrètes d'emploi au niveau local et, d'autre part, générer de nouvelles idées par l'échange d'expériences» [1].

2.3. Au cours des premiers mois de cette année, les plans d'actions de la majorité des PTE ont été finalisés, et la Commission a commencé à les examiner en vue de les approuver définitivement et de lancer le financement des pactes.

2.3.1. Les rapports intermédiaires des experts [2] font état de nombreux résultats positifs et d'avancées non négligeables, mais également de nombreuses lacunes et de carences dues à un recours insuffisant à la concertation, à la nouveauté absolue que constitue l'initiative pour certains pays, ainsi qu'à des problèmes en matière d'organisation, de gestion ou de financement.

2.3.2. Parmi les aspects positifs figurent:

— une bonne évaluation du contexte socioéconomique et de la crise qui affecte le secteur de l'emploi; le dynamisme innovateur généré par les PTE, notamment en ce qui concerne les contenus et les actions prévues;

— l'importante mise en valeur des ressources humaines et de la formation;

— la participation active des PME, des coopératives et du secteur tertiaire.

2.3.3. Les principales remarques formulées par les experts sont les suivantes:

a) concernant les contenus:

— les objectifs des PTE en matière d'emploi ne sont pas quantifiés;

— la mise au point de nombreuses actions prévues est incomplète;

— il n'existe pas de systèmes d'indicateurs des résultats et les interventions ne sont pas quantifiées;

— les plans d'action ne sont pas suffisamment détaillés;

— les contenus ne font état ni des ressources financières disponibles ni des orientations financières à suivre; de même, un engagement à participer au cofinancement est indiqué d'une façon générale, sans que l'ampleur de cet engagement soit précisée;

— aucun calendrier n'est fixé pour les mesures et les actions prévues;

— les profils professionnels nécessaires font défaut;

— les mesures en matière de formation ne comprennent pas les méthodologies et les procédures de sélection des élèves;

b) concernant le partenariat:

— le partenariat n'est pas suffisamment développé car il n'existe pas de tradition en matière de travail en groupe et de coopération;

— la concertation ne fait pas partie des habitudes;

— il n'existe pas de tradition en matière de développement local;

— les informations et les expériences concernant les avantages des PTE au niveau local sont insuffisantes;

— le partenariat est essentiellement centré sur les administrations publiques centrales et locales;

— dans certains cas, l'initiative privée, bien que présente, n'est pas visible, et certains pays n'incluent pas du tout les acteurs privés dans la mise en œuvre des PTE;

— si les PME participent aux PTE, les grands groupes industriels sont quant à eux totalement absents;

— le monde de la recherche universitaire est peu intégré;

c) concernant le financement:

— les informations sur les financements et les investisseurs nationaux, publics et privés sont insuffisantes;

d) concernant les procédures:

— la nature juridique des obligations auxquelles les acteurs participant au partenariat doivent se soumettre n'est pas définie;

— les acteurs rencontrent des obstacles dans la mise en œuvre de l'approche «du bas vers le haut»;

— des désaccords locaux d'ordre politique ont retardé ou remis en question les contenus de plusieurs PTE.

2.4. Dans certains pays, ces obstacles et ces carences ont considérablement retardé la mise en œuvre des PTE, dont un grand nombre en est encore à la recherche de financement. Les experts prévoient que plusieurs PTE ne parviendront pas à combler ces lacunes avant l'année prochaine.

3. **Améliorer l'information et la promotion**

3.1. Dans l'optique de la conférence au cours de laquelle les expériences des PTE modélisés seront présen-

[1] IP/97/984 du 13 novembre 1997, Communiqué de presse sur la conférence de presse donnée par le Commissaire Mme Wulf-Mathies, qui a présenté un premier bilan des 89 PTE.

[2] Ces informations proviennent des rapports intermédiaires présentés à la société «Europe Innovation 2000», chargée par la Commission d'assurer l'assistance technique des PTE.

tées en prévision de la réforme des Fonds structurels, qui prévoit de considérer les PTE comme bénéficiaires potentiels des ressources allouées, les initiatives d'étude, d'approfondissement et d'examen des pactes se multiplient dans les pays membres, à la demande de la Commission, des gouvernements, des Conseils économiques et sociaux nationaux et des différentes forces sociales.

3.2. Incontestablement, l'initiative de la Commission a suscité un intérêt particulier pour les pactes territoriaux et le débat sur ces instruments a dépassé le cercle étroit des spécialistes pour devenir l'objet d'un vaste débat dans les organismes institutionnels, les milieux politiques et économiques, la société civile.

C'est surtout avec l'extension du partenariat horizontal, qui est l'un des objectifs et des préalables essentiels des pactes territoriaux, que la société civile a été sensibilisée et associée à ces questions.

3.3. Mais divers indicateurs donnent à penser que la campagne d'information et de promotion doit être encore développée, mieux ciblée et organisée de manière plus systématique.

3.3.1. C'est ainsi par exemple que l'ouverture du site Internet de la Commission consacré aux pactes [1] n'a pas encore donné de résultats satisfaisants.

La participation au forum télématique est limitée, du moins qualitativement: l'échange d'expériences et d'informations qui compte parmi les objectifs de l'initiative n'a pas encore démarré. Le problème réside surtout dans la faible participation des principaux intéressés: il semble qu'un grand nombre de PTE n'aient pas encore pris conscience de l'importance que revêt la mise en commun des expériences, des problèmes et des bonnes pratiques de chacun.

3.3.2. Les «fiches» proposées par la Commission pour illustrer les 89 pactes diffèrent par leur importance et leur niveau d'approfondissement. Certaines d'entre elles reprennent avec soin et précision les contenus et les objectifs du pacte concerné, les acteurs participant au partenariat ainsi que les financements, et offrent la possibilité d'établir des liens avec des sites télématiques spécifiques. Pour d'autres fiches au contraire, les informations fournies sont très sommaires et générales et se réduisent à quelques lignes.

3.3.3. Par contre, le contenu des séminaires thématiques organisés en Suède à Östersund, sur l'éducation et la formation, au Portugal à Porto, sur les services aux personnes et les services en milieu urbain et rural, et en Italie à Viareggio, sur la culture, l'environnement et le tourisme, figure sur le site Internet.

3.3.4. Les informations disponibles sur les séminaires de Rome (mai 1997) et de Brême (janvier 1998) concernant les «bonnes pratiques», auxquels ont participé les coordinateurs de projet désignés au niveau local, sont également multiples et détaillées.

3.3.5. En revanche, il faut signaler que le site consacré aux pactes ne comporte aucune référence aux analyses et aux propositions élaborées ces dernières années par le Comité (ainsi que par d'autres institutions communautaires), qui a effectué un travail considérable sur les pactes proprement dits, sur le partenariat, sur le rôle de l'administration publique et sur les initiatives locales de développement.

3.4. Le Comité demande donc avant tout instamment aux services de la Commission de préparer au plus vite une publication sur tous les PTE financés et d'y inclure les informations présentes sur le site Internet, en offrant effectivement pour tous les pactes adoptés un aperçu détaillé et approfondi de la stratégie suivie, des mesures prévues, des groupes sociaux concernés, du partenariat et de l'assistance technique, des résultats attendus.

3.5. Pour sa part, la Commission a annoncé la mise en œuvre d'une initiative qui, elle, semble très prometteuse. Lors du séminaire qui se tiendra à Turku (Finlande), une bourse d'échange sera organisée avec le double objectif de montrer des projets ayant déjà prouvé leur efficacité, leur qualité et leur transférabilité, et de permettre aux responsables des PTE de se rencontrer bilatéralement afin d'échanger leurs expériences.

3.6. Les services de la Commission sont en train d'identifier et de modéliser une vingtaine de projets exemplaires sélectionnés parmi une série de projets ayant déjà fait l'objet d'une évaluation de la part d'experts, en particulier du point de vue de leur applicabilité et de leur transférabilité. Ces projets couvrent une douzaine de thèmes liés à la création d'emplois, et ont fait leurs preuves dans le cadre de programmes européens ou nationaux.

3.7. Ce séminaire marquera le début d'un processus qui se répétera et s'amplifiera, à savoir le transfert de méthodologies éprouvées vers les PTE. Les coordinateurs de ces projets pourront échanger directement leurs expériences sur la base de projets concrets, en comparant les difficultés rencontrées, les résultats obtenus, les bonnes pratiques qu'ils souhaitent valoriser.

4. **Renforcer le partenariat**

4.1. L'un des objectifs essentiels du suivi de ces 89 pactes sera de renforcer le partenariat en identifiant les insuffisances ainsi que les moyens d'y remédier.

Ce n'est pas une tâche facile, car il n'existe pas de modèle unique de partenariat.

Comme cela a été largement démontré lors du séminaire de Rome et souligné à différentes reprises dans les avis

[1] http://europa.eu.int/comm/pacts.

du Comité, différents modèles s'appliquent à diverses situations et répondent à une multiplicité de besoins locaux [1].

Ces différences ont trait aux modalités de constitution et d'évolution du partenariat, à sa composition, à la représentation du niveau local, à la motivation des différents acteurs en fonction des bénéfices attendus et de la valeur ajoutée apportée.

4.2. Il y a lieu, si l'on souhaite s'attaquer au problème du développement d'une zone locale en créant des possibilités d'emplois durables et non assistés, d'attacher une attention particulière à la participation du partenariat privé.

4.2.1. La contribution d'acteurs privés au partenariat est importante à différents points de vue [2]:

— pour l'apport des ressources financières;

— pour la détermination des besoins réels de main-d'œuvre disposant des qualifications adéquates;

— parce qu'elle peut suggérer les moyens les plus appropriés d'assurer un soutien public aux entreprises;

— parce qu'elle peut proposer de nouvelles idées et des points de vue originaux sur le rôle des secteurs privé et public dans la création de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois;

— enfin, la présence légitime d'acteurs privés consolide le partenariat, qui serait dénué de sens s'il ne faisait intervenir que des partenaires publics.

4.2.2. Les entreprises privées se montrent de plus en plus désireuses de participer au partenariat dans le cadre des initiatives de développement local, car elles ont compris l'importance, y compris pour leurs intérêts et dans une perspective économique plus générale, de créer des opportunités de qualification de la main-d'œuvre et de renforcement du soutien aux entreprises.

4.3. Un autre acteur s'ajoute aux partenaires publics et privés: c'est le «troisième secteur», dont nous étudierons plus loin le rôle et l'efficacité dans le cadre des PTE. Il faut souligner ici l'importance qu'il a prise pour l'économie locale, en créant de nouveaux emplois en fonction des besoins spécifiques de la population d'une zone donnée: telles sont les raisons qui fondent sa nécessaire participation au partenariat des PTE.

4.4. D'autres acteurs sont très opportunément venus rejoindre les institutions publiques, les partenaires sociaux et les acteurs privés: il s'agit des universités et des instituts de formation. C'est ainsi par exemple que dans le PTE du site industriel du Hainaut, en Belgique, trois universités ont effectué une étude préalable sur les objectifs du pacte. Toutefois, seuls 9 PTE au total (à l'exception des PTE anglais pour lesquels, au moment de la rédaction de ce texte, nous ne disposons pas encore d'informations détaillées sur la composition du partenariat) ont bénéficié de la participation des universités.

4.4.1. Comme dans le cas du Hainaut, il ne s'agit pas d'élaborer de nouvelles études et recherches statistiques sur le chômage ou sur la politique de l'emploi, qui remplissent aujourd'hui les rayons des bibliothèques, mais au contraire d'utiliser les compétences scientifiques pour élaborer un plan d'action cohérent.

4.5. Plus l'on consacrera de temps et d'attention à la phase préparatoire des PTE, plus les chances de réussite seront grandes.

Le partenariat des PTE place tous les acteurs concernés, des institutions publiques aux entreprises privées, des partenaires sociaux au troisième secteur, devant des problèmes nouveaux.

L'administration publique se trouve confrontée à des problèmes totalement inédits et à des remèdes qui lui sont inhabituels. Les partenaires sociaux doivent aller au-delà de la concertation pour devenir des partenaires à part entière du développement. Les instituts d'étude et de formation doivent mettre leurs connaissances à l'épreuve du réel.

D'où l'importance d'autant plus grande d'une préparation appropriée de la phase préliminaire et d'une assistance continue, y compris par des mesures d'information et de formation, aux acteurs principaux du partenariat des PTE.

4.5.1. L'approche totalement nouvelle qu'implique le partenariat des PTE, surtout d'une part pour les entreprises (généralement les PME) et les organisations patronales, et d'autre part pour les syndicats, mérite un approfondissement.

La philosophie même de l'entreprise et de l'action syndicale peut s'en trouver marquée, et ce de manière très positive: le chef d'entreprise s'initie à une nouvelle logique et à une démarche qui n'est plus dictée uniquement par le souci naturel des intérêts de l'entreprise, mais qui répond à des intérêts plus larges, ceux du développement de toute une zone; le syndicat est responsabilisé puisqu'il prend part à des décisions s'apparentant incontestablement à des choix de chefs d'entreprise et relevant de la logique coût-profit.

Il s'ensuit une «contagion» positive des rôles, qui peut avoir des effets très positifs sur le plan de la concertation pour tous les autres problèmes économiques d'une région et pour les relations d'entreprise en soi.

[1] Séminaire de Rome sur les bonnes pratiques, mai 1997.
[2] Séminaire de Brême sur les bonnes pratiques, janvier 1998.

4.6. Un autre aspect du partenariat pourrait être valorisé, celui de la coopération entre régions fortes et régions défavorisées de chaque pays.

Il s'agit en l'occurrence d'un partenariat nouveau, conjuguant le partenariat horizontal que l'on connaît à une dimension géographique de solidarité mais aussi d'adéquation économique et sociale.

4.6.1. Il existe dans presque tous les pays de l'Union des régions qui se trouvent au seuil du plein-emploi et d'autres qui enregistrent au contraire des taux de chômage très élevés, surtout en ce qui concerne le chômage des jeunes et de longue durée.

Il est possible de prévoir dans le cadre des PTE, avec l'intervention des administrations centrales et des administrations régionales et locales, des formes de partenariat entre partenaires sociaux des régions fortes et des régions défavorisées, qui, au lieu de déplacer les travailleurs vers les lieux d'emploi, amèneraient le travail vers la main-d'œuvre.

Cette approche implique une étroite collaboration assortie de facilités financières pour les entreprises acceptant d'y participer, d'actions intensives de formation de la main-d'œuvre — également en vue de former de nouveaux chefs d'entreprises — et d'échanges et d'intégration d'expériences et de compétences entre les administrations publiques.

5. **Un nouveau marché de l'emploi**

5.1. Les projets de PTE envisagent dans une large mesure la création d'emplois dans les nouveaux gisements d'emplois. Il en a été de même lors de la révision intermédiaire de 1996 des programmes de l'objectif 2 et de l'évaluation de la mise en œuvre des programmes «B2.605 — Actions pilotes en faveur des chômeurs de longue durée».

Les initiatives locales de développement suscitent un intérêt croissant parmi les autorités nationales, régionales et locales, mais la nouvelle donne qu'elles commencent à incarner ou dont elles dessinent l'évolution se heurte aux retards culturels, aux obstacles juridiques et aux structures existantes. C'est le cas du marché du travail.

5.2. La rencontre entre les initiatives de développement local — qui s'appuient sur les gisements d'emplois dans le cadre du troisième secteur de l'économie sociale et mixte public-privé — et les mesures de politique de l'emploi, qui consistent également en mesures financières, a pour effet de créer un second marché du travail.

5.3. Si le but premier des PTE est d'être une source de développement et d'emploi durable, il est légitime de se demander si le type d'activité créé répond bien à cet objectif.

En effet, des objections sont fréquemment formulées concernant le fait qu'au fond, les initiatives de développement local, tant par leur mode de création que par les secteurs dans lesquels elles sont mises en œuvre, apparaissent plus comme des mesures d'assistance que comme de réelles opportunités de développement.

5.3.1. Il faut bien reconnaître que les initiatives de développement local nécessitent une aide publique lors de leur phase de lancement. Mais il est également vrai qu'elles peuvent se consolider et occuper des créneaux non couverts et ainsi devenir autosuffisantes.

Les premiers résultats des projets pilotes de l'article 10 du Feder «Nouveaux gisements d'emplois» autorisent d'ores et déjà une telle vision positive [1].

Avant tout, ce type d'interventions répond à des exigences qui ne sont pas satisfaites, ou seulement insuffisamment, par d'autres acteurs, et répond donc à une demande effective.

En outre, ces interventions se fondent précisément sur ces besoins et sont par conséquent parfaitement adaptées à ceux-ci: les emplois ainsi créés se présentent donc comme des «emplois sur mesure», selon une expression judicieuse, en vogue dans la littérature en la matière.

5.3.2. Les 19 gisements d'emplois identifiés ces dernières années, et qui bien sûr peuvent augmenter en cas de nouveaux besoins, représentent véritablement les nouveaux besoins des communautés locales. Les activités créées doivent répondre à ceux-ci en proposant des profils professionnels et des modalités d'organisation «sur mesure» pour chaque situation.

Ces caractéristiques tendent à rendre les initiatives créées autosuffisantes et capables de s'imposer sur le marché.

5.4. Un autre aspect positif est à prendre en considération: les initiatives de développement local font naître une nouvelle mentalité en impliquant directement les personnes concernées.

5.4.1. À titre d'exemple, une participation directe dans la gestion d'une petite entreprise peut s'avérer beaucoup plus intéressante du point de vue de la formation qu'un emploi temporaire au sein de l'administration publique, et certainement plus utile qu'une allocation de chômage, tant pour le travailleur que pour la collectivité.

5.4.2. Les initiatives de développement local et plus largement les PTE peuvent donc également contribuer à une adaptation du marché du travail aux réalités locales et du rapport entre les chômeurs et le système de protection sociale.

[1] «Deuxième rapport sur les ILDE», p. 8.

5.5. De fait, on voit apparaître à côté du marché du travail traditionnel le «marché intermédiaire de l'emploi» (1), c'est-à-dire un ensemble de mesures par le biais desquelles le chômeur se trouve engagé dans des activités d'abord assistées mais qui doivent lui donner la capacité de continuer de manière autonome ou de s'insérer sur le marché du travail avec une qualification monnayable.

5.5.1. Ce second marché du travail — non assimilable au travail au noir puisqu'il est apparent et subsidié — n'est acceptable que dans la mesure où, précisément, il est «intermédiaire», soit qu'il représente une passerelle vers le marché traditionnel pour le travailleur se formant à un nouveau métier, soit qu'il constitue un moyen pour la nouvelle activité de se maintenir sur le marché.

La condition essentielle pour que ce processus ne génère pas de nouvelles formes d'exploitation ni une déréglementation est qu'il soit contrôlé et réglementé en étroite concertation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, par voie de négociations et de législation sociale.

5.5.2. Dans cette optique, les services de placement et les activités de formation doivent eux aussi être profondément modifiés. Les PTE peuvent aussi être l'occasion d'engager des discussions, des analyses et des interventions en ce sens.

6. Le rôle du Comité économique et social dans les PTE

6.1. Conformément à la demande du Président Santer, le Comité devrait jouer un rôle de suivi du fonctionnement du partenariat dans les PTE.

Il n'est bien sûr pas question de suivre toute la dynamique de ce processus, étant donné les ressources financières et humaines limitées dont le Comité dispose actuellement.

6.1.1. Mais le Comité ne peut renoncer à ce défi. Il y a lieu de définir les modalités les plus appropriées pour un rôle effectif du Comité dans le suivi des PTE, en limitant ce rôle à un bilan intermédiaire et à un suivi du fonctionnement du partenariat.

Pour ce faire, on pourrait envisager l'organisation de quelques auditions concernant des macrorégions, auxquelles seraient invités les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et tous les autres acteurs impliqués dans le partenariat des PTE.

6.1.2. Ces démarches pourraient finalement aboutir à une proposition en vue de la constitution d'un «Forum européen du partenariat», auquel seraient conviés les acteurs signataires des pactes pilotes.

À cette occasion pourront être traitées les questions relatives aux difficultés de mise en œuvre du partenariat, à la qualité de la participation, aux obstacles de nature bureaucratique, politique ou culturelle qui empêchent ou conditionnent le partenariat, aux rapports entre les différents partenaires publics et privés, au rôle des pouvoirs publics, etc.

6.2. Un des autres problèmes qui se posent est celui du contrôle des emplois créés.

6.2.1. Pour évaluer adéquatement l'efficacité des PTE, il est fondamental de disposer de données précises concernant les retombées effectives sur l'emploi.

Il est difficile sinon impossible pour le Comité d'effectuer des contrôles directs concernant les emplois réels et durables créés par les PTE.

Cela est principalement dû, comme précédemment indiqué, à l'insuffisance des ressources humaines et financières, d'autant plus nécessaires qu'il s'agit ici d'inventorier et d'évaluer un très grand nombre de projets et ce dans des milieux très différents.

Mais cela s'explique aussi par le fait qu'une vérification de ce genre n'est pas facile non plus pour les services de la Commission eux-mêmes.

6.2.2. Les documents de la «Cellule de prospective» (2) reviennent souvent sur la difficulté qu'il y a à définir un critère statistique pour le calcul des emplois créés par les initiatives de développement local, par exemple dans des secteurs comme ceux des biens culturels ou de l'environnement.

Ces difficultés sont confirmées par les documents de la Commission sur les Fonds structurels, comme le Comité l'a déjà relevé dans son avis sur la Communication sur les nouveaux programmes régionaux 1997-1999 de l'objectif 2 (3).

Cette question n'est pas facile à résoudre, car l'expérience des Fonds structurels a mis en évidence différentes méthodes d'évaluation, voire l'absence de telles vérifications.

6.2.3. Il est souhaitable que la Commission affine ses méthodes de calcul et rédige un rapport annuel sur les PTE dans lequel seraient convenablement analysés les emplois créés, surtout en tant qu'emplois durables.

(1) L'expérience du groupe Wise est particulièrement significative à cet égard, puisque celui-ci a lancé l'idée du marché intermédiaire comme une solution temporaire pour les chômeurs de longue durée et les personnes sans qualification, afin de les mettre graduellement en mesure de s'insérer sur le marché du travail. Cf. à ce propos le «Deuxième rapport sur les ILDE», cit.

(2) Cf. notamment le «Deuxième rapport sur les ILDE», SEC(98) 25 du 8.1.1998.

(3) JO C 235 du 27.7.1998.

Cela permettrait également au Comité d'effectuer une évaluation approfondie, d'autant plus intéressante qu'elle serait présentée avec les conclusions du «Forum du partenariat».

7. **Conclusions**

7.1. L'examen des plans d'action et les lacunes identifiées — ainsi que le retard accumulé dans la mise en œuvre des pactes — démontrent clairement l'intérêt que présente l'expérience en cours pour faire des PTE un instrument normal de programmation. Cette expérience permet en effet d'identifier les principales difficultés qu'il faudra surmonter lors de la programmation des nouveaux PTE pour la période 2000-2006.

7.1.1. Comme il l'a déjà affirmé précédemment, le CES considère que les PTE peuvent certainement constituer une importante occasion de coordonner et d'intégrer les différentes formes d'aide communautaire, nationale, régionale et locale, publiques et privées, autour d'objectifs relevant d'une stratégie unifiée de développement en vue de la création d'emplois.

7.2. Avant tout, il faut signaler qu'en raison de la durée restreinte des délais initialement prévus pour la sélection des projets, et de la nécessité de satisfaire aux critères définis par la Commission afin de garantir l'efficacité de l'expérience, il n'a pas été possible de mettre sur pied un véritable processus de la base vers le sommet.

7.2.1. De nombreuses propositions ont été rejetées au niveau national. Il sera plus facile de remédier à cette situation lorsque les PTE seront considérés comme des instruments normaux de programmation.

7.2.2. C'est peut-être la raison pour laquelle la phase initiale de mise sur pied du partenariat et de définition du contenu du pacte est de plus en plus importante, mais qu'elle est et restera cependant une étape délicate et difficile.

7.2.3. L'importance de cette phase diffère néanmoins d'un pacte à l'autre, de même que l'étendue et la complexité des secteurs, le nombre d'habitants concernés et les contenus des plans d'action varient parfois considérablement.

7.2.4. Pour cette raison, l'aide fixe de 200 000 écus destinée à l'assistance technique semble inappropriée. En réalité, le montant de cette aide devrait être fixé au cas par cas.

7.3. Selon le Comité, il est fondamental de mettre en place des structures permanentes de communication et de coopération permettant aux opérateurs locaux de découvrir et de promouvoir les potentialités économiques et en matière d'emploi. Les initiatives menées grâce à cette procédure devraient être prioritaires par rapport aux interventions de faible envergure en ce qui concerne l'affectation des ressources financières communautaires.

7.4. En raison précisément de leur rôle en tant qu'instrument de développement local, les PTE doivent être cohérents avec les stratégies régionales et nationales en matière de développement, et en particulier avec les politiques pour l'emploi. Il est par conséquent souhaitable d'éviter de les isoler, en permettant aux coordinateurs des pactes de participer aux comités de suivi et en promouvant l'organisation régulière de rencontres et d'échanges d'expériences.

7.5. Le Comité approuve la décision de la Commission d'organiser durant le mois d'octobre un séminaire qui serve de bourse d'échange entre les PTE, en proposant des modèles qui ont été développés avec succès. Il estime que ce rendez-vous devra acquérir un caractère périodique, et s'engage à y participer afin d'apporter sa contribution sous forme d'analyses et de propositions, en particulier en ce qui concerne le partenariat et l'emploi.

7.6. Au vu de l'intérêt suscité par l'initiative du président M. Santer, le Comité constate que les possibilités offertes par les PTE en matière de développement de l'emploi sont beaucoup plus nombreuses que ce qui avait été imaginé au début, et qu'une action plus vaste et systématique est nécessaire en ce qui concerne l'information destinée aux administrations régionales et locales, aux partenaires sociaux et aux différents groupes d'intérêt.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels»,**

— **les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche», et**

— **les «Propositions de règlements (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1164/94 instituant le Fonds de cohésion et modifiant son annexe II** [1]»

(98/C 407/14)

Les 19 mai et 6 juin 1998, le Conseil a décidé, en vertu des articles 125, 130 D, 130 E et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 1998 (rapporteur: M. Christie).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 décembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions le présent avis.

1. Contexte

1.1. Lors de sa réunion du 18 mars 1998, la Commission européenne a adopté plusieurs propositions de règlements relatives aux Fonds structurels et basées sur de précédentes propositions présentées dans le cadre des mesures d'Agenda 2000. Sept propositions de règlements ont été approuvées, portant sur les quatre Fonds structurels (le Feder, le FSE, le FEOGA et l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), le Fonds de cohésion, l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) ainsi qu'un règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

1.2. Le présent avis traite principalement des questions soulevées par la proposition de règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels, qui définit les principaux domaines à examiner eu égard à la réforme des Fonds. Cet avis consacre également des chapitres séparés aux propositions de règlements relatifs au Feder, au FSE, à l'IFOP et au Fonds de cohésion. Le FEOGA et l'ISPA font l'objet d'avis distincts.

2. Les propositions de la Commission

2.1. Le présent chapitre décrit certains des principaux éléments des propositions de la Commission en vue de la révision du fonctionnement des Fonds structurels au cours de la période 2000-2006. Il s'agit d'un résumé, qui constitue la base de l'avis du Comité économique et social relatif à ces propositions.

2.2. La Commission présente des propositions visant à réformer les Fonds structurels dans le contexte global des réformes mises en œuvre en 1988, et sur un fond de convergence économique régionale, telle que cette-convergence s'est réalisée depuis lors. Le contexte dans lequel se situe l'avenir des Fonds structurels comporte notamment l'introduction d'un nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam, titre qui met l'accent sur la promotion de l'emploi dans l'Union.

2.3. Les propositions de la Commission relatives aux Fonds structurels doivent s'inscrire dans un cadre financier qui prévoit, au total, une enveloppe globale de 218,7 milliards d'euros (aux prix de 1999) pour les 15 États membres actuels, soit l'équivalent de 0,46 % du PIB de l'UE.

2.4. Un élément occupe une place centrale dans les révisions que propose la Commission, à savoir la concentration des activités de Fonds structurels sur trois objectifs prioritaires et trois Initiatives communautaires. Cela a notamment pour conséquence une réduction de la proportion de la population de l'UE qui est concernée par les deux objectifs géographiques des Fonds: cette proportion passera de 51 % actuellement à un pourcentage se situant entre 35 % et 40 % d'ici à 2006.

2.5. Au cours de la prochaine période de programmation des Fonds, l'aide sera concentrée sur les régions qui accuseront un retard de développement se situant à un niveau comparable au niveau actuel. Le projet de règlement prévoit une application stricte du critère de 75 % du PIB par habitant (au niveau NUTS II) dans le choix des régions pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1. L'objectif 1 révisé englobera également les régions qui sont actuellement bénéficiaires d'aides au titre de l'objectif 6. L'objectif 2 révisé comprendra les zones connaissant des mutations socioéconomiques dans le secteur industriel et dans celui des services, ainsi que les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendantes de la pêche. Les zones pouvant bénéficier d'aides financières au titre de l'objectif 3 seront celles qui ne répondront pas aux critères des objectifs 1 et 2.

[1] JO C 159 du 26.5.1998, p. 1.

2.6. Les activités des Fonds structurels ont pour but de contribuer à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi dans l'ensemble de l'UE. Les conséquences pour l'emploi devraient se faire sentir dans trois domaines concernés par les aides à titre principal — les infrastructures, le développement des ressources humaines et l'assistance au secteur de la production. Cela est conforme au nouveau titre sur l'emploi figurant dans le Traité d'Amsterdam.

2.7. En présentant cette proposition de règlement portant dispositions générales, la Commission a voulu réaliser des réformes permettant d'améliorer le fonctionnement et la gestion des Fonds structurels. La Commission conserve un rôle stratégique essentiel en ce qui concerne la programmation, le respect des priorités de la Communauté en matière d'exécution, ainsi qu'en ce qui concerne la vérification des résultats par des méthodes de suivi, d'évaluation et de contrôle financier. Pour un certain nombre d'aspects essentiels, le règlement proposé prévoit une simplification de la mise en œuvre des Fonds structurels et une répartition plus claire des compétences entre les États membres et la Commission.

2.8. La Commission propose de constituer une réserve de 10 % des Fonds, dont l'octroi aurait lieu à mi-parcours en fonction du niveau de performance des programmes tel que le feraient apparaître les résultats obtenus à ce moment.

2.9. La proposition de règlement prévoit une clarification du principe de partenariat. En conséquence, la participation des collectivités territoriales, des organismes compétents en matière d'environnement, ainsi que des partenaires socioéconomiques, y compris les organisations non gouvernementales, doit être garantie par les États membres.

2.10. La proposition de règlement prévoit également la simplification et la décentralisation du fonctionnement des Fonds. La méthode utilisée pour ce faire sera la mise en œuvre d'un programme intégré unique des Fonds structurels par région, programme qui contiendra les mesures intégrées appuyées au moyen de tous les Fonds structurels, que ces mesures relèvent de l'objectif 1 ou de l'objectif 2. Cette rationalisation a pour but d'améliorer l'efficacité et les synergies des Fonds, de réduire le nombre de décisions initiales et de décisions de modification, d'accroître la flexibilité des Fonds et d'harmoniser les méthodes des Fonds.

3. **Observations générales**

3.1. La proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels présente le cadre juridique des activités des Fonds pour la période de 2000 à 2006. Ce règlement combine deux instruments juridiques existants, le règlement-cadre et le règlement portant sur la coordination des Fonds; il simplifie ainsi les principes opérationnels et les responsabilités administratives des différents partenaires participant à la mise en œuvre des actions structurelles de l'UE, et les rend plus transparents. Le Comité économique et social approuve cette modification, car elle devrait aboutir à une meilleure efficacité et à une plus grande responsabilité à la fois au niveau de la planification et de la mise en œuvre des programmes locaux de développement économique soutenus par les Fonds structurels.

3.1.1. La structure du règlement général pose de manière claire et ordonnée les conditions devant être remplies lors de la mise en œuvre et de la gestion des efforts de cohésion de la Communauté pour le prochain exercice financier. Bien que la proposition de règlement recommande l'introduction de changements importants dans le fonctionnement des actions structurelles pour la prochaine période de programmation, ses dispositions maintiennent et renforcent les principes sous-jacents de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui ont influencé le développement de ces mesures depuis 1988.

3.2. Le Comité économique et social souligne combien il importe qu'aucune des réformes proposées par la Commission ne porte atteinte aux efforts visant à assurer, par le biais des Fonds, une plus grande cohésion économique et sociale à travers l'UE. À cette fin, les réformes proposées doivent entre autres contribuer — et montrer qu'elles contribuent — à augmenter le niveau des revenus dans les régions les moins favorisées de l'UE, à faciliter le développement de l'industrie locale et des services dans ces régions, (y compris le développement du tourisme), à promouvoir la réadaptation économique dans les régions industrielles en déclin, à promouvoir la diversification dans les zones rurales, les zones agricoles, les zones dépendant de la pêche et les zones à faible densité de population, et, particulièrement dans le contexte du Fonds social européen, à lutter contre le chômage dans toute l'UE en investissant dans le développement du capital humain et en facilitant l'adaptation des travailleurs aux changements technologiques.

3.2.1. Il est clair que tout en s'efforçant d'accroître l'efficacité du fonctionnement des Fonds structurels, l'on attache aussi de l'importance au maintien d'une flexibilité et d'une adaptabilité suffisantes afin de veiller à ce que les Fonds soient à même de réagir à des chocs économiques imprévus, de nature structurelle, ayant une incidence régionale importante. C'est là une caractéristique des règlements actuellement en vigueur, que l'on observe dans les cas où les aides des Fonds ont été utilisées avec succès, par exemple pour traiter les problèmes propres aux régions textiles au Portugal, aux régions minières de toute l'UE, ainsi qu'aux régions cherchant à se diversifier en créant des emplois ailleurs que dans les fabriques d'armes et les secteurs connexes. Dans la plupart de ces cas, l'aide de l'UE a constitué l'élément central d'un soutien plus large au développement économique.

3.2.2. Étant donné les pouvoirs conférés par le traité d'Amsterdam en matière de politique de l'emploi, les mesures — et plus particulièrement celles relevant de l'aide économique (Fonds régional) — devraient faire

partie intégrante d'un projet global de politique de l'emploi, dans le contexte d'un soutien permanent au développement économique durable dans les régions défavorisées de l'UE.

3.3. La proposition actuelle maintient les principes de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui ont été à la base du fonctionnement des Fonds structurels depuis 1988, et les renforce même dans les domaines clés. Par conséquent, le nouveau règlement proposé s'appuie sur le succès de l'approche de l'UE, et prévoit une série de réformes politiques et techniques visant à améliorer l'efficacité des interventions effectuées sous l'égide des Fonds. En outre, les actions financées par les Fonds structurels doivent continuer à être conformes aux objectifs inscrits dans d'autres composantes de la politique communautaire (par exemple, en matière d'environnement, d'emploi et de protection sociale).

3.4. Comme elle l'indiquait dans sa communication intitulée «Agenda 2000» [1], la Commission propose de ramener à trois le nombre des objectifs prioritaires pour les interventions des Fonds structurels. Même s'il convient de reconnaître que cela devrait accroître la visibilité et l'efficacité générales des Fonds structurels, cette réorganisation ne doit pas aboutir à un affaiblissement des engagements de l'UE vis-à-vis de certains aspects spécifiques du développement économique régional dans le cadre des objectifs élargis de l'UE, ou à l'égard de types particuliers de désavantages économiques.

3.4.1. L'un des principaux objectifs des propositions de la Commission est d'augmenter la concentration des Fonds afin qu'en 2006, la couverture des Fonds structurels diminue, pour passer du niveau actuel de 51 % de la population de l'UE à une part située entre 35 et 40 %. Même s'il convient de reconnaître l'importance de la concentration des activités des Fonds, et bien que des mesures de transition soient prévues dans les propositions, il est essentiel que les réformes des Fonds structurels n'inversent pas les progrès économiques réalisés par les régions qui ne seront plus éligibles à l'aide des Fonds lorsque les règlements actuels arriveront à échéance.

4. **Observations particulières**

A. *Objectifs révisés*

4.1. Conformément aux orientations définies dans sa communication «Agenda 2000», la Commission propose que le fonctionnement des Fonds structurels s'articule désormais autour de trois objectifs au lieu des sept existant actuellement.

4.2. Le principe des objectifs territoriaux est maintenu en ce qui concerne les objectifs 1 et 2 des Fonds structurels. Toutefois, il est proposé que la couverture de ces objectifs passe du niveau actuel de 51 % de la population de l'UE à un chiffre situé entre 35 et 40 % en 2006. Cela représente à la fois une réduction importante de la population couverte par les objectifs 1 et 2, et une augmentation sensible de la proportion éligible aux aides du nouvel objectif 3. Dans le cadre de cette couverture, la Commission estime qu'une application «stricte» du critère des 75 % du PIB donne une couverture de 20 % de l'ensemble de la population de l'UE pour l'objectif 1, l'objectif 2 devant probablement en couvrir 18 % de plus.

Objectif 1

4.3. Le Comité économique et social note qu'en vertu du texte proposé pour l'article 3, la Commission sera responsable de l'établissement de la liste des régions satisfaisant au critère d'éligibilité (PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) de l'objectif 1.

4.3.1. Le Comité économique et social approuve le principe de la concentration des actions dans le cadre des Fonds structurels et partage le sentiment de la Commission quant à l'importance que celle-ci attache au principe consistant à limiter le droit à bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1 aux seules régions de niveau NUTS II où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Il est néanmoins probable qu'une application «stricte» de ce critère aura pour conséquence que certaines régions de niveau NUTS II, ou des zones de superficie non négligeable se trouvant à l'intérieur de ces régions, se verront refuser le statut de régions d'objectif 1, bien qu'elles soient confrontées à de graves problèmes de développement économique régional. Dans de tels cas, il conviendrait peut-être que la Commission et les États membres examinent conjointement la question de savoir si le critère des 75 % suffit, à lui seul, à déclencher l'octroi d'aides, par l'intermédiaire des Fonds structurels, pour toutes les régions qui connaissent le même retard de développement. Il conviendrait, pour les besoins de cet examen mené conjointement, de définir des critères objectifs et transparents concernant le marché du travail et d'autres composantes de l'économie, afin de faire en sorte que ces régions soient traitées de manière équitable.

4.3.1.1. Dans les cas où, malgré un examen attentif, les régions économiquement défavorisées ne sont plus considérées comme éligibles aux aides d'objectif 1, et nonobstant les mesures de transition proposées par la Commission pour ces régions, il pourrait être nécessaire que les gouvernements des États membres intensifient les programmes nationaux en faveur de l'économie régionale afin d'éviter une régression des performances et des perspectives de ces régions au plan économique et social. Bien que toute mesure de ce type doive être conforme aux règles de concurrence de l'UE, le Comité économique et social reconnaît qu'un soutien national accru pourrait être un corollaire de l'intensification de la concentration des aides structurelles de l'UE.

4.3.1.2. Le Comité économique et social note la proposition de la Commission (exposé des motifs de la proposition de règlement) selon laquelle les régions, pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1 des Fonds, devraient être les mêmes que les zones qui bénéficient d'aides des États membres conformément à l'article 92, paragraphe 3, a) du Traité. Tout en reconnaissant que tel devrait être le cas au plan général, le Comité souhaite toutefois souligner que les aides d'État à l'industrie constituent un instrument distinct de politique économique nationale qu'un État membre

[1] COM(97) 2000 final.

devrait pouvoir utiliser à sa discrétion, lorsqu'il est possible de démontrer que son utilisation se justifie.

4.3.1.3. La Commission propose (article 3, paragraphe 1, de la proposition de règlement) que l'on élargisse la portée de l'objectif 1 pour y faire entrer les régions les plus reculées et les zones pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 6 pour la période 1995-1999, c'est-à-dire les régions ayant une densité de population extrêmement faible. Tout en reconnaissant que la référence à ce critère d'éligibilité à des aides devrait être maintenue dans le cadre des Fonds, le Comité propose que toute région de l'UE puisse bénéficier d'aides à raison d'une densité de population considérée et précisée. Il conviendrait d'envisager aussi l'élaboration de critères objectifs qui permettraient d'élargir les possibilités de bénéfice d'aides financières au titre de l'objectif 1 afin de faire entrer dans cet objectif l'aide économique à une meilleure intégration des régions géographiquement défavorisées. En raison de leur éloignement ou de leur isolement, et en raison de problèmes d'accès, ces régions éprouvent des difficultés considérables à s'intégrer dans l'économie de l'Union européenne.

4.3.1.4. En réfléchissant aux critères qui seraient susceptibles de faire naître, à cet égard, des droits au bénéfice d'aides des Fonds structurels, la Commission devrait évaluer dans quelle mesure l'incapacité d'une région à atteindre le stade où son développement économique ne nécessite pas d'aide extérieure résulte d'une faible densité de population (y compris celle qu'entraînent les migrations), ou bien est liée à la situation géographiquement périphérique de ladite région, notion qui comprend aussi la situation périphérique due aux caractéristiques physiques de la zone (par exemple, les îles, les zones de montagne et d'autres régions périphériques).

Objectif 2

4.4. Les régions concernées par un objectif 2 révisé seront les zones en déclin d'activité industrielle et celles d'activité tertiaire (actuellement couvertes par l'objectif 2, sur la base de critères identiques), les zones rurales (précédemment couvertes par l'objectif 5b), les zones urbaines et les zones dépendant de la pêche. La population de l'ensemble des zones concernées par l'objectif 2 ne peut pas dépasser un plafond qui a été fixé à 18 % de la population de l'UE, avec une répartition indicative de 10 % pour les zones industrielles et les zones d'activité tertiaire, 5 % pour les zones rurales, 2 % pour les zones urbaines et 1 % pour les zones dépendant de la pêche. Les régions éligibles au titre de l'objectif 2 seront déterminées conjointement par la Commission et les États membres.

4.4.1. Il importe que la révision proposée des critères d'éligibilité aux aides d'objectif 2, qui vise à y incorporer les zones rurales en déclin, au même titre que les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche, n'entraîne pas de diminution des efforts réalisés jusqu'à présent pour promouvoir le développement économique dans les zones rurales. Souvent, les zones rurales se caractérisent par un élément de chômage «caché», ce qui signifie que cet indicateur de handicap économique doit être interprété avec prudence lorsqu'il est appliqué aux zones rurales. Par conséquent, les États membres devraient, dans l'intérêt de la complémentarité entre le rural et l'urbain, s'efforcer d'assurer un bon équilibre entre zones rurales et non rurales pour ce qui concerne l'attribution des aides.

4.4.2. Le Comité économique et social note que le critère prépondérant d'éligibilité aux aides d'objectif 2 restera le taux de chômage. Le Comité estime non seulement qu'il s'agit là d'un indicateur limité du handicap économique, mais pense également qu'il fournit une mesure imparfaite des conditions du marché du travail dans les régions défavorisées. D'autres indicateurs pertinents du marché du travail qui pourraient être pris en considération sont entre autres les taux de participation au marché du travail ainsi que les audits des compétences et des ressources humaines.

4.4.3. Le Comité économique et social approuve la proposition visant à donner davantage de poids aux préoccupations urbaines dans la mise en œuvre des Fonds structurels. Toutefois, cette aide ne doit pas se limiter aux seules zones urbaines à problèmes; elle doit apporter une contribution positive au développement urbain dans son ensemble. À cet égard, les anciennes Initiatives communautaires devraient être intégrées dans les aides normales au titre de l'objectif 2.

4.4.4. Le Comité économique et social est préoccupé par le fait que les dispositions révisées risquent de modifier la répartition actuelle des aides des Fonds structurels entre les zones rurales et les zones urbaines au sein d'un même État membre. Bien qu'en vertu du règlement, les zones industrielles et rurales répondant aux critères visés doivent couvrir un minimum de 50 % de la population concernée par l'objectif 2 dans chaque État membre, les États membres disposent d'une latitude considérable pour attribuer des aides des Fonds structurels aux zones à forte densité de population. Le Comité invite instamment la Commission à présenter, dans ses évaluations de la mise en œuvre des règlements révisés, des informations et des observations sur la répartition constatée des aides de l'objectif 2 dans chaque État membre.

4.4.5. La Commission propose que le droit à bénéficier d'aides de l'objectif 2 au titre des dispositions concernant l'éligibilité des zones industrielles aux aides de l'objectif 2 (article 4, paragraphe 5, de la proposition de règlement) soit uniquement déterminé par référence aux taux de chômage enregistrés. Le Comité économique et social recommande que les critères d'éligibilité soient élargis pour tenir compte de l'évolution du revenu par habitant (PIB) dans les régions industrielles en déclin. Étant donné la nature cyclique du chômage, les taux régionaux d'emploi et de chômage sont susceptibles de changer considérablement au cours de la période de sept ans couverte par les nouvelles dispositions relatives aux programmes d'objectif 2. Par conséquent, les pays dans lesquels le cycle économique n'est pas en phase avec celui de la majorité des États membres risquent d'être désavantagés si l'emploi est le seul indicateur du handicap économique dans ces régions. Parallèlement, les régions satisfaisant au critère du chômage au début de la période concernée pourraient voir leur situation s'améliorer sensiblement bien avant que les programmes de l'objectif 2 ne soient achevés.

4.4.6. Il est probable que l'ajout d'un critère de PIB par habitant aux critères d'éligibilité de l'objectif 2 serait également profitable aux zones rurales défavorisées. La proposition de règlement présentée par la Commission (article 4, paragraphe 6) ne prévoit que la densité de population et le taux moyen de chômage comme critères d'éligibilité pour les zones rurales. Cependant, toutes les zones rurales défavorisées se caractérisent également par de faibles niveaux de revenus par habitant (liés à l'incidence importante du chômage caché); le recours au PIB par habitant pour mesurer le handicap économique fournira dès lors un mécanisme supplémentaire pour protéger les intérêts de ces régions.

4.4.7. Le Comité économique et social estime que les régions qui ne seraient plus considérées comme éligibles aux aides de l'objectif 2 révisé ne doivent pas perdre automatiquement leur droit à bénéficier d'instruments nationaux de soutien économique, en vertu de l'article 92, paragraphe 3, du Traité CE.

Objectif 3

4.5. Le nouvel objectif 3 interviendra en dehors des régions des nouveaux objectifs 1 et 2, et tiendra compte du nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et de la nouvelle stratégie de l'UE en matière d'emploi. Les régions éligibles à l'objectif 3 sont celles qui ne sont pas visées par les objectifs 1 et 2 et qui ne bénéficient pas d'une aide financière en vertu des dispositions transitoires. Le Comité économique et social souligne que les Fonds structurels, dans leur totalité, devraient être consacrés à la réalisation des objectifs pour l'emploi définis dans le traité d'Amsterdam. Cette approche ne doit pas seulement s'appliquer aux activités du Fonds social européen, mais devrait également prévaloir dans la mise en œuvre de tous les Fonds structurels. L'objectif 3 sert également de cadre de référence afin d'assurer la cohérence avec l'ensemble des interventions réalisées en faveur des ressources humaines au sein d'un État membre.

4.5.1. Tout en approuvant le champ d'application des aides devant être accordées au titre de l'objectif 3, ainsi que l'accent mis sur la création d'emplois dans la proposition de règlement – compte tenu du nouveau titre sur l'emploi figurant dans le Traité d'Amsterdam – le Comité économique et social souhaite souligner l'importance qu'il y a à poursuivre l'application des mesures destinées à faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations industrielles et à l'évolution des techniques, telles que ces mesures sont actuellement prévues au titre de l'objectif 4 des Fonds structurels. La proposition de règlement présentée par la Commission n'évoque pas explicitement cet aspect dans le cadre du nouvel objectif 3. Le Comité souhaite souligner le rôle essentiel de ces mesures dans le maintien de l'emploi, et aimerait les voir occuper une place centrale dans les futures politiques des Fonds structurels en matière d'octroi d'aides au titre de l'objectif 3. Le Comité souhaite souligner le rôle essentiel de ces mesures dans le maintien de l'emploi, et aimerait les voir occuper une place centrale dans les futures politiques des Fonds structurels en matière d'octroi d'aides au titre de l'objectif 3, ainsi que dans les programmes intégrés mis en œuvre dans les zones éligibles aux objectifs 1 et 2.

B. *Durée et transition*

4.6. La liste des régions éligibles aux objectifs 1 et 2 sera valable sept ans, de 2000 à 2006. Toutefois, en cas de crise grave dans une région, la liste des zones éligibles à l'objectif 2 pourra être modifiée en 2003, à condition qu'il n'en résulte pas une augmentation de la population couverte par l'objectif 2 à l'intérieur de chaque région faisant l'objet d'un plan.

4.6.1. S'il existe sans conteste de bonnes raisons pour que les programmes bénéficiant d'aides au titre de l'objectif 1 s'étendent sur toute la période de sept ans couverte par les nouveaux Fonds, ces raisons sont toutefois moins convaincantes pour ce qui concerne certains aspects spécifiques de l'objectif 2. En particulier, le recours à des données relatives à l'emploi comme unique caractéristique des zones industrielles satisfaisant au critère d'éligibilité à l'objectif 2 laisse à penser qu'un processus de réexamen plus complet des programmes sera requis à la mi-parcours, c'est-à-dire en 2003. À ce moment-là, il est tout à fait possible que certaines régions qui n'étaient pas éligibles à l'objectif 2 au début répondent aux critères, et que d'autres, qui étaient initialement éligibles, ne le soient plus. Actuellement, le règlement offre une marge de manœuvre très limitée pour l'ajustement en 2003 des zones industrielles couvertes par l'objectif 2; cet ajustement ne peut avoir lieu qu'à la demande de l'État membre, et à condition qu'il n'entraîne pas une augmentation de la population totale concernée par l'objectif 2 dans cet État membre. Le Comité économique et social note que ces dispositions laissent en fait très peu de marge effective pour l'ajustement des Fonds à la suite d'une modification de la situation dans les États membres, et pas la moindre si un choc économique provoquait une augmentation nette de la population résidant à ce moment dans des zones satisfaisant au critère de chômage de l'objectif 2. Le Comité propose que l'introduction d'un réexamen à mi-parcours plus complet fasse l'objet d'une étude approfondie, au moins dans le contexte de l'objectif 2.

4.6.2. Le Comité économique et social accueille favorablement les dispositions du règlement relatives aux mesures de transition applicables aux régions qui ne seront plus éligibles aux aides après 1999. La phase de transition durera de quatre à six ans, et permettra aux régions ayant bénéficié des aides de s'adapter progressivement à la situation future. Le Comité demande qu'un cahier des charges détaillé précise les conditions d'application et de mise en œuvre des mesures transitoires et que les partenaires socioéconomiques soient associés à son élaboration.

4.6.3. Le Comité approuve également la proposition de la Commission, qui suggère que la réduction maximale de la population couverte pour chaque État membre ne dépasse pas un tiers de la population actuellement concernée par les objectifs 2 et 5b, et ce afin de faire en sorte que chaque État membre contribue de façon équitable à l'effort global de concentration. Toutefois, le Comité considère injuste et illogique que la réduction

brute soit compensée par la couverture de régions bénéficiant d'aides transitoires au titre de l'objectif 1 et satisfaisant au critère d'éligibilité à l'objectif 2, avant application de la limitation.

C. *Réserve*

4.7. L'enveloppe financière allouée aux Fonds pour la période a été fixée à 218,7 milliards d'euros. La Commission propose de garder une réserve de performance de 10 %, qui fera l'objet d'une allocation à mi-parcours par la Commission. La proposition de règlement précise que la réserve sera allouée aux programmes qui ont «atteint un niveau de performance satisfaisant...». La réserve de performance sera octroyée aux programmes opérationnels ou documents uniques de programmation dont la performance est jugée bonne ou très bonne à partir d'un nombre limité d'indicateurs mesurables, les résultats étant évalués à mi-parcours par rapport aux objectifs initiaux.

4.7.1. Le Comité économique et social considère que la réserve proposée est excessive et que la méthode d'attribution proposée est discutable. Bien qu'il admette l'idée de garder une réserve, le Comité est d'avis qu'il serait préférable de l'utiliser, à supposer qu'elle le soit, pour remédier à des perturbations économiques inattendues, de nature structurelle, survenant au niveau régional et ayant un impact sur l'UE au-delà de la période de programmation des nouveaux Fonds. Étant donné que l'UE est sur le point de se lancer dans l'Union monétaire et que des problèmes économiques régionaux pourraient apparaître assez rapidement, le Comité propose que soit créée une réserve plus modeste, qui servirait au cas où des problèmes économiques régionaux imprévus apparaîtraient à l'avenir. L'expérience nous enseigne notamment que ces zones ont tendance à être sujettes à des perturbations économiques inattendues, et c'est précisément dans ces zones que l'on risque le plus d'avoir besoin, à l'avenir, du soutien additionnel de la réserve proposée.

D. *Initiatives communautaires*

4.8. La Commission propose de ramener les ressources disponibles pour les Initiatives communautaires à 5 % de l'enveloppe budgétaire, et de réduire considérablement le nombre d'actions financées dans cette catégorie en les ramenant à 3 programmes généraux: la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler le développement économique des régions et à promouvoir un aménagement du territoire harmonieux et équilibré; le développement rural; et la coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail. Tout en admettant que certains États membres s'efforcent d'obtenir un certain degré de rationalisation dans le domaine des Initiatives communautaires, le Comité économique et social reste d'avis que la Commission doit pouvoir réagir rapidement aux perturbations économiques inattendues affectant le bien-être économique des régions. Dans de nombreuses parties de l'UE, l'effort de cohésion s'est traduit principalement par des Initiatives communautaires qui ont, en de nombreuses occasions, apporté une contribution importante à la stabilité économique locale. Les propositions de la Commission à cet égard modifieront radicalement le rôle des Initiatives communautaires, et il est peu probable qu'elles puissent à l'avenir continuer à être mises en œuvre comme auparavant.

4.8.1. Le Comité économique et social est d'avis que l'on envisage la possibilité d'ajouter un quatrième chapitre aux Initiatives communautaires, chapitre conférant aux Fonds structurels la faculté d'aider au processus d'adaptation dans les zones subissant de manière significative le contrecoup de chocs économiques imprévus. L'adoption de mesures en vertu de ce chapitre devrait être soumise au respect de critères objectifs étant réunis, et devrait intervenir en complément de programmes nationaux d'aide économique.

4.8.2. Le Comité attire aussi l'attention sur le fait qu'avec l'arrivée à leur terme des Initiatives communautaires *Rechar* et *Resider*, suivie à très brève échéance par l'expiration du traité CECA, il va se créer un vide politique et que va se trouver mise en péril la continuité de tout un travail excellent et novateur en matière de développement régional. Le Comité adhère sans réserve à la position du Comité consultatif de la CECA qui invite la Commission à présenter d'urgence des propositions appropriées.

E. *Partenariat*

4.9. La proposition de règlement prévoit un renforcement significatif à la fois de la portée et du fonctionnement du partenariat. Outre les partenaires économiques et sociaux, la Commission propose d'inclure dans la définition du «partenariat» les organismes compétents dans le domaine de l'environnement et de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que les collectivités territoriales. En outre, le règlement élargit la portée du «partenariat» et y inclut explicitement le suivi et l'évaluation des interventions, en plus de la préparation des programmes et du financement et dispose (article 14, paragraphe 1) que chaque partenaire doit pouvoir émettre un avis sur les plans de développement relevant des objectifs 1, 2 et 3.

4.9.1. Le Comité économique et social accueille très favorablement la consolidation de la définition et du rôle des partenaires dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des Fonds structurels prévue dans la proposition de règlement. En ajoutant aux partenaires économiques et sociaux les collectivités territoriales, les organismes chargés de l'environnement et ceux qui sont compétents en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes, le règlement agit en profondeur pour garantir une participation au processus d'élaboration de la politique à ceux qui sont le mieux à même de contribuer au développement économique local. L'on pourrait renforcer encore davantage la notion de partenariat en faisant en sorte que son application s'étende

aux organisations qui travaillent à promouvoir la cohésion et la solidarité sociales. Grâce à ce règlement, il deviendra bien plus difficile pour certains États membres de continuer à ignorer les partenaires économiques et sociaux concernés par le processus de développement local; cela devrait permettre de faire en sorte que les responsables du développement économique au niveau local soient bien associés aux délibérations (même lorsqu'ils ne sont pas représentés localement).

4.9.2. Le principe du partenariat est un élément essentiel pour ce qui est de garantir que le fonctionnement des Fonds structurels maintienne, en matière de planification et de mise en œuvre, la démarche «de bas en haut» qui est déterminante pour le succès des actions entreprises dans le cadre des Fonds. Le Comité économique et social a demandé à plusieurs reprises que le principe du partenariat soit appliqué correctement à tous les niveaux des actions des Fonds structurels, en particulier dans les États membres, et réitère cette demande dans le contexte des présentes propositions de réforme. La participation dans le partenariat ne peut être effective que s'il s'agit d'une participation active et non seulement consultative. Cette participation doit inclure toutes les phases — la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation — au niveau local, au niveau national et au niveau de l'Union européenne.

4.9.3. S'il est vrai que des situations nationales spécifiques peuvent donner lieu à des différences de fonctionnement du partenariat d'un État membre à l'autre, la Commission n'en devrait pas moins faire preuve de rigueur pour ce qui est de faire en sorte que tous les États membres respectent le principe sous-jacent du partenariat, comme le prévoit l'article 8 de la proposition de règlement.

4.9.4. Le Comité juge souhaitable que des ressources relevant de l'«appui technique» que prévoit chaque programme soient mises directement à la disposition du partenariat, en vue de faire en sorte que celui-ci soit le plus efficace possible.

4.9.5. Le Comité confirme son opinion selon laquelle le principe du partenariat doit être encore approfondi et renforcé au niveau européen. Dans le contexte européen, le fonctionnement du partenariat en ce qui concerne la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques structurelles européennes est loin d'être satisfaisant. La définition par la Commission d'orientations stratégiques en matière d'aides structurelles demande la participation obligatoire de tous les partenaires responsables, ce qui comprend des consultations formelles et des mesures d'information. À cet égard, le Comité attend des propositions et des initiatives plus explicites de la part de la Commission, et plus spécialement des propositions ayant trait à une participation des partenaires sociaux qui aille au-delà de la consultation avec le Comité du Fonds social européen.

F. *Additionnalité*

4.10. L'article 10 de la proposition de règlement définit un régime bien plus strict devant être observé par les États membres afin de vérifier l'additionnalité lors de la mise en œuvre des aides des Fonds structurels. Celle-ci doit non seulement être démontrée de manière plus transparente dans les cadres communautaires d'appui et les documents uniques de programmation, mais sera également vérifiée à trois reprises au cours de la période de programmation: une vérification ex ante, une vérification à mi-parcours et une vérification avant le 31 décembre 2005. Le Comité économique et social approuve le renforcement des exigences auxquelles les États membres doivent se conformer pour démontrer l'additionnalité.

G. *Subventions globales*

4.11. Le CES prend note des propositions de la Commission relatives à l'utilisation de subventions globales (article 26). Ces subventions constituent un mécanisme important et direct de mise en œuvre de certains aspects des actions structurelles, et elles ont une pertinence toute particulière dans le contexte des initiatives de développement local.

H. *Programmation et gestion*

4.12. La proposition de règlement prévoit une simplification des procédures de programmation, ce qui aboutira à un partage plus clair des responsabilités entre les États membres et la Commission. Alors que les procédures de programmation resteront inchangées dans les grandes lignes, le rôle de la Commission se limitera à fixer les priorités de la Communauté pour chaque objectif, tandis que la préparation du contenu détaillé des programmes, ainsi que la gestion et la mise en œuvre des programmes spécifiques et la sélection des projets relèveront presque entièrement de la responsabilité des États membres.

4.12.1. Le Comité économique et social approuve la simplification et la décentralisation du mode opératoire proposées, ainsi que la clarification des responsabilités qui en résulte. Cela entraînera une répartition plus claire des responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre des Fonds, et améliorera la transparence et l'efficacité. Toutefois, le rôle plus important conféré aux États membres, requiert de la Commission et des États membres qu'ils veillent à ce que les dispositions renforcées en matière de partenariat définies dans la proposition de règlement fonctionnent correctement et soient efficaces. Faute de cela, les programmes opérationnels risquent de ne pas intégrer avec exactitude certaines informations importantes dont disposeraient les participants au partenariat devenu un partenariat élargi. Cela implique, corollairement, que les organismes publics des États membres veillent à ce que les participants au partenariat, et en particulier les représentants des entreprises, reçoivent une assistance dans les tâches souvent complexes et par rapport aux besoins en informations qui sont liés à la gestion des actions des Fonds structurels. À cette fin, des programmes de formation peuvent être organisés, parallèlement à des séances d'information régulières, pour s'assurer que ces organismes disposent de toutes les données pertinentes, notamment en ce qui concerne les définitions des dépenses éligibles, dans la mesure nécessaire pour donner à la notion de partenariat une réelle efficacité.

4.12.2. Il convient de saluer la proposition de création d'autorités de gestion qui seront responsables de la programmation détaillée des Fonds et de leur mise en œuvre correcte dans chaque État membre. Une fois encore, il est probable que cela contribuera à une répartition beaucoup plus claire des compétences en matière de gestion des Fonds.

4.12.3. Le Comité économique et social note que l'autorité de gestion est tenue de soumettre à la Commission un rapport annuel complet, détaillant et passant en revue l'exécution des Fonds. Ce rapport devrait constituer une source claire d'informations et permettra à la Commission d'évaluer l'efficacité des Fonds. Un élément important qui devra figurer dans le rapport d'exécution est la cohérence des interventions des Fonds structurels avec les objectifs d'autres politiques communautaires. Le Comité économique et social approuve cette exigence, car il ne fait aucun doute que, dans certains cas, certains aspects des actions des Fonds structurels se sont trouvés en contradiction avec d'autres politiques de l'UE, par exemple avec des préoccupations environnementales.

4.12.4. L'article 34 de la proposition de règlement renforce et clarifie le rôle des comités de suivi. En particulier, il est souligné que ces comités doivent se composer de représentants – ayant soit un droit de vote, soit voix consultative – de chacun des partenaires concernés. En outre, conformément au principe de subsidiarité, et afin de garantir que la compétence revienne à l'autorité appropriée, le rôle de la Commission au sein des comités de suivi sera purement consultatif.

4.12.5. Le Comité économique et social approuve cette modification car elle confère une autorité réelle aux partenaires économiques et sociaux ainsi qu'aux autres partenaires dans le cadre du fonctionnement et de la gestion des Fonds. En permettant aux partenaires de jouer véritablement un rôle de cette manière, le règlement permet de réaliser un certain progrès en direction des objectifs de renforcement du rôle du partenariat prônés en de nombreuses occasions par le Comité économique et social. Il est dès lors essentiel que la Commission utilise les pouvoirs dont elle dispose pour s'assurer que les États membres respectent ces nouvelles dispositions.

4.12.6. Le comité de suivi doit approuver toute proposition de modification du programme ou du complément de programmation présentée par l'autorité de gestion avant que cette demande ne soit transmise à la Commission. Par conséquent, aucune mesure du programme opérationnel ne peut être modifiée sans le consentement du comité de suivi. Cela représente une amélioration des dispositions actuelles, étant donné que c'est au niveau de ce comité que les détails des besoins en matière de développement économique local sont le mieux compris, et que le partenariat est représenté.

4.12.7. Le Comité économique et social prend note de la proposition selon laquelle les comités de suivi seraient présidés par un représentant de l'autorité de gestion de l'État membre. Il est essentiel que le président du comité de suivi soit indépendant, c'est-à-dire qu'il n'ait aucun intérêt direct ou financier dans les actions devant être supervisées par le comité de suivi.

4.12.8. Concernant les PME et les entreprises artisanales, le Comité constate que, dans le cadre de la programmation actuelle, celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte par les schémas de soutien et bénéficient rarement de mesures appropriées. Sur cette base, le Comité approuve le fait que les propositions de la Commission prévoient une meilleure concentration des mesures au profit des PME.

I. *Gestion financière*

4.13. Dans le nouveau règlement, la Commission propose de ne pas modifier la participation maximum des Fonds, mais suggère une réduction des pourcentages maximum d'intervention pour les investissements en infrastructures générateurs de recettes substantielles et les investissements dans les entreprises. Le Comité économique et social approuve ces propositions, et en particulier le principe de majoration de 10 % maximum des taux d'intervention pour les investissements dans les petites et moyennes entreprises.

4.13.1. Dans les domaines de la gestion financière et du contrôle financier, la proposition de règlement prévoit des modifications majeures destinées à attribuer la plus grande part de responsabilité aux États membres. À cette fin, le règlement énumère une série de responsabilités dont les États membres — par le biais de l'autorité de gestion — devront s'acquitter afin de s'assurer de l'utilisation régulière et efficace des Fonds et de mettre en place des systèmes d'audit et de rapports garantissant une gestion financière saine et sans irrégularités.

4.13.2. À plusieurs reprises, le Comité économique et social a demandé la création de systèmes d'audit financier, systèmes permettant de faire en sorte que les sommes disponibles dans le cadre des Fonds structurels soient dépensées à bon escient et que toute irrégularité puisse être aisément détectée. Par conséquent, le Comité approuve ces nouvelles dispositions puisqu'elles répondent dans une certaine mesure à ses demandes précédentes.

4.13.3. Le règlement prévoit que les engagements budgétaires non utilisés à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office, et par conséquent la participation globale en sera réduite d'autant. S'il est vrai que les sommes allouées aux programmes devraient généralement être utilisées dans une période effective de trois ans, il importe néanmoins que les «règles» ne soient pas appliquées trop rigoureusement sans tenir compte des conditions propres à des États membres spécifiques. Dès lors, sans vouloir rejeter le principe général de cette disposition, le Comité souhaiterait que son interprétation fasse l'objet d'une certaine flexibilité.

4.13.4. Le Comité économique et social approuve la modification de la méthode de paiement dans le cadre des Fonds. Elle prévoit, en règle générale, une avance de

10 %, suivie de paiements réguliers après réception de pièces justificatives de dépenses réelles et certifiées. Cela devrait permettre de resserrer les contrôles financiers liés aux paiements dans le cadre des Fonds, et de réduire les délais de paiement aux bénéficiaires des mesures structurelles.

5. **Les propositions de la Commission concernant le Fonds européen de développement régional**

5.1. La proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional (Feder), présentée par la Commission, définit le champ d'application de cet instrument dans les régions concernées par les objectifs 1 et 2 du règlement général sur les Fonds structurels. Conformément aux dispositions actuelles, le Feder continuera à participer au financement:

a) d'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables;

b) d'investissements en infrastructures;

c) de mesures de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des PME;

d) de mesures d'assistance technique.

5.2. Le Comité économique et social approuve les propositions de la Commission en cette matière. Le Comité note en particulier le large éventail d'investissements en infrastructures devant être encouragés dans les régions d'objectif 1, et partage l'opinion selon laquelle il s'agit d'éléments essentiels dans un programme visant au développement économique durable dans les régions de l'UE en retard de développement.

5.3. Les domaines thématiques devant, selon les propositions de la Commission, bénéficier d'interventions du Feder sont les suivants:

a) l'environnement productif;

b) la recherche et le développement technologique, et notamment le transfert de technologie et l'innovation;

c) le développement de la société de l'information;

d) la protection de l'environnement;

e) l'égalité entre les hommes et les femmes face à l'emploi;

f) la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale dans le domaine du développement régional.

5.4. Le Comité économique et social approuve les priorités de financement définies par la Commission dans le cadre des Fonds structurels après 2000. Il souligne en particulier l'importance d'une coordination plus étroite et d'une meilleure intégration entre les interventions communautaires du Programme-cadre de RDT et les interventions structurelles [1].

6. **Les propositions de la Commission concernant le Fonds social européen**

6.1. Les actions des Fonds structurels financées par le Fonds social européen (FSE) concernent des mesures liées au développement des ressources humaines prises à la fois dans les régions d'objectif 1 et 2, ainsi que dans le cadre du nouvel objectif 3, qui regroupe les anciens objectifs 3 et 4. Le nouvel objectif 3 couvrira toutes les régions de l'UE qui ne sont pas éligibles aux aides des objectifs 1 et 2. Le FSE a pour mission de promouvoir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et la cohésion économique et sociale. Par conséquent, les règlements actuels relatifs aux Fonds structurels confèrent une place centrale au FSE, qui a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le chômage, qui est l'un des principaux facteurs se trouvant à l'origine du problème aux multiples aspects que constitue l'exclusion sociale.

6.1.1. Le Comité économique et social approuve l'idée selon laquelle le rôle du FSE doit se fonder sur le nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et entrera dans le champ d'application de la stratégie pour l'emploi définie lors du Conseil européen d'Essen ainsi que des programmes d'action nationaux annuels pour l'emploi.

6.2. La proposition de règlement relatif au FSE définit trois catégories d'activités pouvant bénéficier du soutien du FSE:

a) l'assistance aux personnes: éducation et formation professionnelle, aides à l'emploi, formation supérieure dans le domaine de la science et de la recherche, création d'emplois;

b) assistance aux structures et systèmes: amélioration des systèmes de formation et d'éducation, modernisation des services de l'emploi, développement de systèmes d'anticipation des besoins en qualification;

c) mesures d'accompagnement: sensibilisation, prestataires de services, etc.

6.3. Comme l'indique clairement l'article 2 de la proposition de règlement, le FSE a pour mission principale de créer et de sauvegarder l'emploi, et notamment en faveur de mesures visant à traiter le problème du chômage à long terme. Par conséquent, les mesures financées par le FSE concernent entre autres les politiques

[1] Le Comité élabore actuellement un avis distinct sur la Communication de la Commission en date du 27 mai 1998 et intitulée: «Renforcer la cohésion et la compétitivité par la recherche, le développement technologique et l'innovation».

de lutte contre le chômage, le développement de systèmes d'éducation et de formation, ainsi que de systèmes visant à encourager l'adaptation des compétences de la main-d'œuvre. Simultanément, les mesures financées par le FSE doivent contribuer au développement local, y compris les initiatives locales de création d'emplois et les pactes territoriaux pour l'emploi.

6.3.1. Le Comité économique et social souligne que le Fonds social européen devrait rester un instrument spécifique de politique du marché du travail. Les objectifs sociaux plus larges, y compris les objectifs d'éducation au plan national, ont leur place parmi les compétences des États membres.

6.4. Le Comité économique et social souligne l'importance qu'il attache à la participation à ce processus de tous les partenaires économiques locaux concernés, et à la mise en œuvre rapide de mesures soutenues par le FSE. La Commission européenne devrait être encouragée à examiner tout obstacle administratif à cette mise en œuvre dans les États membres, et à présenter un rapport en la matière.

6.5. Le Comité économique et social accueille favorablement le soutien continu apporté par le FSE aux actions innovatrices et aux programmes pilotes, tel qu'il est défini à l'article 6 de la proposition de règlement.

6.6. Le Comité juge aussi très positive la proposition de la Commission figurant à l'article 4.3 qui prévoit qu'au moins 1 % des crédits du Fonds social soit, conformément à l'article 26 du règlement général, distribué par des organisations intermédiaires sous la forme de petites subventions assorties de modalités spéciales d'admissibilité pour les organisations non gouvernementales.

7. Les propositions de la Commission concernant des actions structurelles dans le secteur de la pêche (IFOP)

7.1. Le Comité économique et social approuve la proposition visant à faire de l'instrument financier d'orientation de la pêche un Fonds structurel à part entière.

7.2. Le Comité économique et social prend note des quatre objectifs poursuivis par la Commission avec cet instrument, et les approuve. Simultanément, la proposition de règlement prévoit des mesures d'accompagnement de la restructuration des flottes de pêche, financées par le FEOGA, section «garantie».

8. Les propositions de la Commission concernant le Fonds de cohésion

8.1. La Commission propose que le Fonds de cohésion continue à s'appliquer aux quatre pays dont le PNB par habitant est toujours inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE (l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal). Initialement, le Fonds de cohésion avait été créé pour promouvoir une convergence économique réelle entre ces quatre pays, en tant qu'élément faisant partie intégrante de leur évolution vers la participation à l'Union économique et monétaire (UEM). La participation de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal à l'UEM est maintenant acquise, la Grèce étant la seule à ne pas remplir les conditions permettant de participer à la phase 3 de l'UEM.

8.2. Toutefois, tous ces pays continuent d'avoir un niveau de prospérité généralement bien inférieur à la moyenne de l'UE. Parallèlement, les dépenses publiques de chacun de ces pays continueront à être soumis au critère du «déficit excessif» défini dans le traité sur l'UE, bien que pour l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, cette condition soit maintenant nuancée par les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam. Le Comité économique et social considère que ces considérations suffisent à justifier le maintien de l'aide du Fonds de cohésion pour ces quatre pays bénéficiaires, sous réserve des résultats d'un réexamen à mi-parcours qui devra être effectué en 2003.

8.3. La Commission propose certaines réformes des principes de base du Fonds de cohésion pour tenir compte de la participation de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal au système de la monnaie unique. En particulier, le principe de conditionnalité continuera de s'appliquer et les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, et notamment des programmes de stabilité, doivent être respectées. Le Comité économique et social approuve sans réserve cette proposition.

8.4. Le Comité économique et social approuve également les propositions de la Commission visant à modifier l'article 7 du règlement afin de réduire le taux de l'aide communautaire accordée aux projets éligibles dans le cadre du Fonds de cohésion pour tenir compte de la capacité du projet à générer des recettes ainsi que de l'application du principe pollueur-payeur.

9. Conclusions

9.1. Le Comité économique et social est favorable, dans les grandes lignes, aux adaptations proposées en matière de fonctionnement des Fonds structurels, telles que les présente la Commission. Les réformes proposées prennent appui sur le succès des Fonds structurels au cours de la période écoulée depuis 1988, et visent à consolider encore davantage les principes de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui avaient été affirmés alors. Ensemble, ces principes sous-tendent le succès significatif qu'ont connu les Fonds en matière de promotion de l'objectif de cohésion économique et sociale de toute l'Union européenne, et en matière de renforcement de la solidarité de l'Union européenne. Cet objectif demeure aussi légitime dans l'environnement actuel qu'il l'était lorsque les Fonds ont été reformés en 1988. En conséquence, il est essentiel que les Fonds continuent à fournir un cadre cohérent et doté de ressources suffisantes, permettant de réduire les disparités économiques régionales qui existent dans l'UE, et d'améliorer les perspectives économiques des régions défavorisées.

9.2. Bien que le présent avis contienne des observations détaillées concernant les conséquences économiques que va entraîner pour certaines régions une concentration accrue à l'intérieur du champ d'application des objectifs 1 et 2 des Fonds structurels, et en particulier pour les régions qui ne sont pas du tout loin de remplir les critères régissant l'octroi d'aides des Fonds structurels, le Comité économique et social n'en approuve pas moins l'approche de la Commission qui privilégie l'application de critères mesurables et transparents pour ce qui est de déterminer quelles sont les régions pouvant bénéficier d'aides financières des Fonds. Ce n'est que si l'on «centre» les aides de façon correcte et équitable que l'UE en général peut être assurée de retirer des Fonds structurels un maximum d'avantages.

9.3. Cependant, il importe également que les Fonds structurels conservent un élément de flexibilité permettant de les utiliser pour répondre à des perturbations économiques inattendues, de nature structurelle, qui comportent une dimension régionale spécifique. Aux termes des règlements actuels, ce rôle est joué en partie par les Initiatives communautaires, qui ont prouvé qu'elles étaient à la fois capables de s'adapter à des chocs structurels imprévus et d'être innovatrices au plan de la démarche. Le CES estime que le règlement devrait continuer à prévoir un tel rôle pour les Initiatives communautaires.

9.4. Le principe du partenariat joue un rôle crucial dans la réussite du fonctionnement des Fonds structurels depuis 1988. En permettant d'associer les partenaires économiques et sociaux au processus de développement économique régional, le partenariat garantit la mise en œuvre d'une démarche «de bas en haut» dans le processus politique et garantit aussi que les acteurs qui sont capables d'apporter les contributions les plus importantes soient associés à toutes les étapes du processus. Le Comité accueille avec satisfaction le renforcement du fonctionnement du partenariat, tel que le prévoit la proposition de règlement. Il est vrai que quelques États membres ne reconnaissent encore le partenariat que de manière superficielle, et les réformes proposées par la Commission vont avoir des effets profonds pour ce qui est de confirmer l'importance du partenariat en tant qu'élément essentiel du processus de développement régional, dont il faut que les États membres respectent intégralement les principes.

9.5. Le Comité économique et social accueille avec satisfaction le fait que la proposition de règlement privilégie implicitement la création d'emplois. Cela est conforme aux objectifs concernant l'emploi qui sont inscrits dans le Traité tel que l'a modifié le Conseil d'Amsterdam. Les Fonds structurels constituent un élément clé de la création d'emplois dans l'ensemble de l'UE, aussi bien directement — par l'aide qu'ils apportent au développement de l'entreprise productive — qu'indirectement, puisque les Fonds financent le développement d'infrastructures économiques essentielles, notamment dans les domaines de la formation et du perfectionnement des compétences. Cependant, le Comité souligne que la politique générale de l'emploi continue de relever à titre principal de la compétence des États membres, et que l'utilisation des Fonds structurels doit rester orientée au premier chef vers l'élimination du retard de développement économique et du retard de développement en matière d'emploi dans les régions qui accusent un tel retard, et vers les mesures destinées à favoriser l'évolution socioéconomique des régions industrielles en déclin. En créant dans ces régions les conditions d'une croissance économique qui ne nécessite pas d'aide extérieure, les Fonds structurels contribuent directement à la stabilité à long terme de l'emploi dans l'ensemble de l'UE.

9.6. Le Comité économique et social demande instamment que le débat concernant les propositions de règlements de la Commission soit mené promptement, de telle sorte que les nouvelles dispositions soient approuvées suffisamment tôt pour pouvoir entrer en vigueur à compter du 1er janvier 2000. Tout retard intervenant dans la mise au point d'une position commune et mettant en péril la transition sans heurts des règles actuelles aux nouvelles est de nature à interrompre le processus de développement économique dans les régions défavorisées, avec les conséquences néfastes que cela implique pour ledit processus. Les avantages qui sont à attendre de la gestion simplifiée des Fonds structurels sous le régime révisé seront considérablement compromis si un quelconque retard devait intervenir dans l'application des dispositions nouvelles.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

(conformément à l'article 47, paragraphe 3, du Règlement intérieur)

L'amendement ci-après, déposé par M. Masucci, a été repoussé au cours du débat:

Paragraphes 4.3.1.3 et 4.3.1.4

Supprimer ces deux paragraphes.

Exposé des motifs

Les mesures recommandées dans ces paragraphes étendraient excessivement l'éligibilité à des aides, ce qui va à l'encontre du principe de concentration.

Résultat du vote

Voix pour: 18; voix contre: 54; abstentions: 3.

Avis du Comité économique et social sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — Premier projet officiel»

(98/C 407/15)

Le 2 juillet 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, c), de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — Premier projet officiel»

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 juillet 1998 (rapporteur: M. Boussat).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 110 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Lors de la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire qui s'est tenue à Liège en 1993, sous présidence belge, les États membres ont décidé l'élaboration d'un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) destiné à servir de document d'orientation et de référence pour la politique européenne de développement du territoire.

1.2. Un premier document, intitulé «Principes pour une politique d'aménagement du territoire européen», est adopté lors de la réunion informelle de Leipzig en 1994. Ce document, qui définit les orientations et critères généraux devant servir à l'élaboration de ce schéma a pour base une communication de la Commission, présentée la même année, intitulée «Europe 2000+ — Coopération pour l'aménagement du territoire européen», sur lequel le Comité s'est prononcé par deux avis, en mars [1] et septembre [2] 1995.

1.3. Elaboré dans le cadre d'un groupe travail intergouvernemental réunissant des représentants des États membres et de la Commission européenne, le Comité de développement spatial (CDS), un premier projet officiel de schéma de développement de l'espace communautaire a été présenté à la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire réunis à Noordwijk les 9 et 10 juin 1997.

1.4. Les conclusions de la présidence, arrêtées à cette occasion, soulignent notamment l'importance du projet à la fois comme base d'une discussion politique sur la manière dont la politique territoriale européenne peut, conformément aux objectifs opérationnels fixés à Leip-

[1] JO C 301 du 13.11.1995.
[2] JO C 301 du 13.11.1995.

zig, contribuer à l'intégration de la cohésion économique et sociale, du développement soutenable et de la compétitivité d'ensemble du territoire, et constituer un cadre pour renforcer la relation entre les politiques destinées aux zones urbaines et celles destinées aux zones rurales.

1.5. Ces mêmes conclusions, tout comme d'ailleurs le premier projet officiel de SDEC, précisent que le projet élaboré doit faire l'objet d'un large débat politique, non seulement au sein des États membres et entre eux, mais également entre la Commission et les autres institutions européennes, dont le Comité économique et social.

1.6. Le SDEC constitue un document de nature politique, à caractère indicatif et non normatif et repose sur un processus continu qui doit permettre sa mise à jour régulière. Il est destiné à proposer un cadre de coopération qui tienne compte des divers niveaux d'organisation politique et territoriale en Europe autour de trois objectifs considérés comme fondamentaux et d'égale importance: la cohésion économique et sociale, le développement soutenable et une compétitivité équilibrée du territoire européen. La finalisation du SDEC est prévue à la mi-1999, sous présidence allemande.

1.7. Le Comité espère d'ailleurs vivement que cette finalisation interviendra bien à la date convenue étant donné que l'exercice en cours a été entamé il y a maintenant déjà cinq ans.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social considère que la politique territoriale a, notamment à travers le SDEC, un rôle fondamental à jouer dans la recherche d'un développement équilibré et durable du territoire européen. Il s'est ainsi prononcé de longue date en faveur de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie cohérente d'aménagement du territoire européen, stratégie qui constitue une condition importante d'un développement durable, comme en témoigne les avis qu'il a émis en la matière au cours des dernières années.

2.2. Le modèle territorial européen est d'évidence un modèle difficilement soutenable dans l'avenir dans la mesure où il se caractérise par une concentration excessive sur certaines zones centrales de l'Union européenne à la fois de la population, des activités économiques et, plus généralement, de la richesse. À défaut d'une inflexion significative de l'ensemble des politiques ayant un impact sur le territoire, particulièrement de la politique économique et de l'emploi, la perspective de nouveaux élargissements ne peut que contribuer à renforcer encore davantage ce phénomène de concentration.

2.3. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire au niveau communautaire, conçue dans le respect des systèmes nationaux de répartition des compétences, constitue une nécessité qui découle en particulier de plusieurs articles du traité (129B, 129D, 130 et 130S notamment), ainsi que de divers chapitres du Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi».

2.4. Le Comité salue ainsi et appuie à nouveau les efforts entrepris pour l'élaboration d'une telle stratégie dont le premier projet officiel de SDEC constitue une des premières concrétisations. Il partage les conclusions de la présidence arrêtées lors de la réunion informelle des ministres de l'Aménagement du territoire à Noordwijk en juin 1997 notamment quant à l'importance de ce premier projet officiel comme base d'une discussion politique sur la manière dont la politique territoriale européenne peut contribuer à l'intégration de la cohésion économique et sociale, du développement durable et de la compétitivité d'ensemble du territoire communautaire.

2.5. Le Comité approuve les objectifs fondamentaux assignés au SDEC, lesquels s'accordent avec les priorités qu'il a lui-même définies. Il regrette toutefois que l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens ne soit pas reconnue explicitement comme un objectif fondamental de toute démarche territoriale et rappelle avoir déjà souligné que «la qualité de la vie est à considérer non seulement comme l'objectif premier mais aussi comme critère principal dans la démarche du développement spatial européen et dans la recherche des solutions qui s'imposent» [1]. Cet objectif est particulièrement important si l'on considère notamment la gravité de la situation économique et sociale à laquelle est confronté un grand nombre de grandes zones urbaines de l'Union européenne.

2.6. D'une manière générale, le Comité considère que ce premier projet officiel constitue un progrès par rapport aux documents précédents, car l'analyse des grandes problématiques y apparaît plus approfondie et mieux affinée. Il est toutefois d'avis que ce document, notamment dans son analyse des enjeux territoriaux et la description qui est faite des atouts et faiblesses du territoire européen, revêt, par l'approche thématique adoptée, un caractère plutôt académique et déclaratif. Il regrette ainsi l'absence d'une analyse reposant sur une approche par grands ensembles territoriaux (Méditerranée, Baltique, Arc atlantique, Arc alpin, etc.), lesquels constituent des niveaux sans doute plus pertinents que celui des États membres pour la définition et la mise en œuvre d'une politique territoriale intégrée d'aménagement du territoire, approche d'ailleurs suggérée par la Commission européenne dans ses communications «Europe 2000» et «Europe 2000+».

2.7. Le Comité regrette également que le document ignore la problématique spécifique des régions ultrapériphériques et insulaires de l'Union européenne, ainsi que

[1] JO C 301 du 13.11.1995.

celle des zones de montagnes. Sur ce dernier point, il rappelle notamment que les zones de montagne couvrent plus de 30 % du territoire communautaire, regroupent près de 30 millions d'habitants et rencontrent des problèmes économiques, sociaux et environnementaux que l'Union européenne ne peut négliger.

2.8. Le Comité insiste pour que les zones de montagne, tout comme les régions ultrapériphériques et insulaires, fassent non seulement partie intégrante de toute réflexion en matière de développement territorial, mais soit également reconnues dans leur problématique propre.

2.9. En ce qui concerne en particulier la problématique urbaine, le Comité renvoie à l'ensemble des considérations et propositions qu'il a formulées dans ses avis de septembre 1996 sur le «Rôle de l'Union européenne en matière urbaine» [1] et de janvier 1998 sur la communication de la Commission sur «La question urbaine: Orientations pour un débat européen» [2]. Il estime toutefois opportun de préciser qu'il considère que devraient faire l'objet d'une analyse plus détaillée, d'une part, la problématique des zones périphériques notamment dans leur relation avec les centres urbains et, d'autre part, celle des villes moyennes comme trait d'union entre les zones rurales et les grandes villes.

2.10. Ceci étant, une analyse détaillée du contenu du document apparaît, à ce stade, prématurée dans la mesure où il est encore appelé à subir des modifications importantes, d'ici à sa finalisation sous présidence allemande à la lumière des débats en cours, notamment au niveau interinstitutionnel, ainsi que des résultats des sept séminaires thématiques transnationaux qui se sont déjà tenus et se tiendront d'ici à la fin novembre 1998.

2.11. Un certain nombre de réflexions s'imposent toutefois d'ores et déjà qui concernent tant la méthodologie d'élaboration du SDEC que le contenu même de celui-ci. Ces réflexions ont notamment pour fondement les principes qui, selon le Comité, devaient présider à l'élaboration du premier projet officiel de SDEC [3], à savoir:

— la prise en compte des dynamiques, potentialités et problèmes propres aux régions;

— le respect de la diversité des situations géographiques, socioéconomiques et culturelles sous-jacentes à l'organisation des territoires et la préservation des équilibres internes;

— l'adoption d'une approche transnationale, y compris transfrontalière, au plan national, régional et local, en synergie entre ces différents niveaux et en cohérence avec les politiques des États membres concernées;

— la mise en place d'une coordination décisionnelle entre les politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire (politique économique et de l'emploi, réseaux transeuropéens, politiques structurelles, politique de concurrence, ...);

— la recherche d'une convergence entre une approche «bottom-up» et «top-down».

3. L'élargissement de la réflexion: une implication accrue des partenaires économiques et sociaux

3.1. Le Comité estime particulièrement urgent de rétablir avec les acteurs économiques et sociaux un partenariat qui a fait jusqu'à présent grandement défaut. Il se réjouit que lors de la réunion informelle de Noordwijk ait été reconnue la nécessité d'un large débat entre toutes les instances concernées, et notamment d'un dialogue interinstitutionnel, dans le but de créer un consensus sur les objectifs et principes qui doivent sous-tendre le SDEC, les options politiques choisies et leur traduction pratique.

3.2. L'urgence est en effet d'autant plus grande que l'un des résultats attendus du document à l'examen est de favoriser une prise de conscience de la part de l'ensemble des acteurs du développement régional de l'interdépendance accrue entre les différents territoires, entre les différentes politiques sectorielles ainsi qu'entre les différents niveaux de pouvoir concernés, prise de conscience débouchant sur le développement des coopérations. Est en outre soulignée la nécessité, d'une part, d'identifier les partenaires capables de partager cette responsabilité et, d'autre part, de définir les règles et modalités du partenariat et les possibilités d'action conjointe [4].

3.3. En dépit de ces ambitions, le Comité regrette que l'élaboration même du premier projet officiel ne se soit pas faite suivant des principes et des procédures qui assurent la transparence qu'exigeait un tel exercice, et ce grâce notamment à la participation de l'ensemble des acteurs du développement régional. Dans ses avis antérieurs, il avait particulièrement insisté pour que l'élaboration du SDEC se fasse en partenariat avec l'ensemble de ces acteurs, dont les milieux économiques et sociaux. Le Comité soulignait notamment dans son avis de septembre 1995, précité, que:

> «l'élaboration du SDEC doit être conçue avant tout comme une action et un processus de partenariat œuvrant à une échelle pertinente et assurant la participation de l'ensemble des milieux concernés, permettant de prendre en compte de manière concrète non seulement les interférences dans le processus de développement mais aussi les interactions et les synergies entre les décideurs et les acteurs du développement territorial.»

(1) JO C 30 du 30.1.1997.
(2) JO C 95 du 30.3.1998.
(3) JO C 301 du 13.11.1995.
(4) SDEC — Premier projet officiel — point I.F.

3.4. Ce constat quant à la méthodologie suivie pour l'élaboration du SDEC illustre les insuffisances, voire les lacunes, de la démarche intergouvernementale qui préside à l'exercice et en particulier des méthodes de travail du Comité de développement spatial (CDS), méthodes dont les principes d'information et de consultation semblent a priori exclus. Cette situation soulève à nouveau la question de l'inclusion de l'aménagement du territoire parmi les compétences communautaires.

3.5. Le Comité insiste à nouveau sur le fait que l'aménagement du territoire est en lui-même une notion qui suppose la transparence et une responsabilisation directe des citoyens européens dans les choix faits en la matière et la participation pleine et entière de l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels figurent les acteurs de la vie économique et sociale, y compris les mouvements associatifs, à tous les échelons territoriaux.

3.6. Un élargissement du champ de la réflexion est donc indispensable d'autant plus que le SDEC est notamment destiné dans les années à venir à servir de référence lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques communautaires ayant une incidence manifeste sur le territoire.

3.7. Cette perspective peut paraître peu compatible, voire contradictoire, avec l'affirmation du caractère non contraignant du SDEC sauf à souligner que celui-ci devra également servir de référence aux États membres eux-mêmes, aux différents niveaux de pouvoir concernés. Le Comité est en outre d'avis que, pour pouvoir servir utilement de référence, le SDEC devrait faire l'objet d'une mise à jour à intervalles réguliers mais suffisamment espacés. Des intervalles de cinq à sept ans devraient à cet effet pouvoir être envisagés.

3.8. Ceci étant, l'urgence de cet élargissement du champ de la réflexion est d'autant plus grande que des actions pilotes de préfiguration du SDEC sont en cours d'élaboration sans réelle implication des acteurs régionaux et locaux (voir point 6 ci-dessous).

3.9. Le Comité demande en conséquence instamment, et à nouveau, que le principe du partenariat soit partie intégrante de tout processus d'élaboration, de révision et de mise en œuvre du SDEC. Il insiste également sur la nécessité de remédier aux faiblesses institutionnelles de la démarche intergouvernementale. À cet effet, il souhaite que soit réexaminée la problématique de l'intégration de l'aménagement du territoire dans la sphère de compétences communautaires, ainsi que la question de l'institutionnalisation du Conseil des ministres de l'Aménagement du territoire et du statut du Comité de développement spatial.

3.10. Ce Comité devrait être transformé en un comité consultatif qui serait appelé à travailler en étroite consultation et coopération avec les autorités régionales et locales et les organisations économiques et sociales. Les tâches et les méthodes de fonctionnement du CDS devraient, dans ce contexte, être également clairement précisées, de même que sa composition devrait être revue afin d'inclure, notamment, des représentants des organisations économiques et sociales parties prenantes en matière d'aménagement du territoire.

4. Le SDEC et les politiques communautaires

4.1. Le contenu du premier projet officiel de SDEC illustre sans ambiguïté les interactions entre la politique d'aménagement du territoire et un certain nombre de politiques sectorielles et les synergies qui peuvent être établies au service de l'objectif de cohésion économique et sociale. Le premier projet officiel souligne que «l'apport potentiel du SDEC à une plus grande cohérence des politiques communautaires devrait être placé au cœur même du débat à venir sur l'aménagement du territoire européen». À elle seule, cette phrase du document résume sans doute l'enjeu du débat à venir.

4.2. Le Comité approuve pleinement cette vision des choses laquelle rejoint ses propres analyses. Il insiste toutefois sur le fait que l'établissement de telles synergies doit avoir pour but de mettre un terme à des cloisonnements, de réduire les sources de conflits potentiels et, en définitive, d'optimiser les retombées des politiques communautaires dans le cadre d'une vision intégrée du territoire dont l'ensemble des citoyens est appelé à bénéficier.

4.3. L'Union européenne et les États membres ont à cet égard une responsabilité à assumer et à gérer en terme d'impact dans la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques sectorielles (PAC, environnement ...). Une mise en cohérence de l'ensemble au niveau européen présenterait l'avantage de permettre une meilleure lisibilité, donc une meilleure compréhension des politiques communautaires sur le terrain. Des actions coordonnées de sensibilisation devraient être menées en ce sens.

4.4. Le Comité souligne l'importance qu'il accorde en la matière à la politique des réseaux transeuropéens de transport et de télécommunications. La réalisation de tels réseaux constitue un facteur d'intégration non seulement géographique, mais aussi et surtout économique et sociale. Il considère également que l'égalité d'accès aux infrastructures est essentielle dans la perspective d'un développement équilibré du territoire européen.

4.5. Le Comité s'étonne, pour le regretter vivement, de l'absence de toute considération quant à l'incidence des politiques de l'emploi sur la cohésion spatiale de l'Union et à leur contribution possible à la réduction des disparités et déséquilibres entre les régions. Cette absence, qui constitue une lacune de fond du premier projet officiel, est d'autant plus remarquable qu'aucune démarche territoriale, que ce soit au niveau européen, national, régional ou local, n'a de chance d'être entreprise avec succès si l'on ignore les incidences des politiques de l'emploi sur le territoire, tant en termes d'organisation de l'espace que de répartition de la population et des richesses.

4.6. Le Comité souligne qu'un rééquilibrage durable du territoire communautaire ne pourra intervenir dans l'avenir que si la stratégie qui est définie et mise en œuvre en la matière permet de réconcilier la compétitivité avec la cohésion économique et sociale, la performance économique avec les principes et objectifs de solidarité et d'équité sociale, le développement économique avec le développement social. Les politiques de l'emploi ont, de toute évidence, un rôle déterminant dans la réalisation de cet objectif, ce qui rend indispensable la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée d'aménagement du territoire. Les pactes territoriaux pour l'emploi, qui visent à associer l'ensemble des partenaires concernés par l'emploi au niveau territorial approprié, constituent une illustration d'une telle démarche intégrée [1] et de l'importance de la dimension territoriale de la construction d'une Europe durable [2].

4.7. Bien que mentionnée parmi celles dont l'incidence territoriale sur le territoire européen est la plus grande, la politique de recherche et de développement technologique (RDT) ne fait, curieusement, l'objet d'aucune évaluation. La RDT constitue pourtant un domaine où les disparités entre États membres sont parmi les plus grandes. Ainsi selon le premier rapport sur la cohésion économique et sociale, ces disparités atteignent un rapport de 1 à 13 (comparées à un rapport de 1 à 5 pour le PIB par habitant) [3].

4.8. Est également absente du premier projet officiel une analyse des incidences territoriales du marché intérieur ainsi que du rôle que jouent les services d'intérêt économique général dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, et ce conformément aux nouvelles dispositions de l'article 16 du Traité.

4.9. Le Comité estime enfin que tout scénario à long terme de développement du territoire européen devrait également tenir compte des incidences territoriales potentielles de l'introduction de l'euro. On peut en effet penser que l'introduction de l'euro conduira à un nouvel accroissement des échanges intracommunautaires de biens et de services et aura un impact très important notamment sur la répartition des activités économiques et de la population sur le territoire de l'Union, particulièrement dans les régions transfrontalières. Plus généralement, l'euro devrait contribuer à donner une dimension territoriale à l'espace économique et monétaire européen.

4.10. Le document à l'examen appelle à une prise en compte accrue de priorités à long terme établies dans le cadre de stratégies territoriales et insiste sur la nécessité d'une plus grande convergence entre les politiques structurelles et d'aménagement du territoire. Pour autant, tant les États membres que la Commission européenne s'accordent aujourd'hui pour refuser toute prise en considération de critères territoriaux dans l'allocation des Fonds structurels.

4.11. Le Comité partage cette attitude et souligne que le débat qui a actuellement lieu sur le SDEC ne doit pas interférer avec les procédures institutionnelles en cours en ce qui concerne la réforme des Fonds structurels pour la période 2000-2006.

4.12. Il est néanmoins d'avis que l'activité des Fonds structurels et la politique d'aménagement du territoire poursuivent conceptuellement une même finalité: le renforcement de la cohésion économique et sociale et de la compétitivité du territoire européen. Il estime à cet égard que la perspective de nouveaux élargissements de l'Union européenne, notamment, rend inévitable, le moment venu, une réflexion approfondie sur les interactions entre politiques structurelles et politique d'aménagement du territoire.

4.13. Le Comité souligne également que l'intégration dans le projet de SDEC d'un chapitre sur les perspectives territoriales de l'élargissement constitue une priorité. Il se félicite que cette priorité ait été reconnue à l'occasion du séminaire ministériel d'Echternach, le 9 décembre 1997, et se réjouit que la Commission européenne, à l'occasion de la réunion informelle des ministres de l'Aménagement du territoire qui s'est tenue à Glasgow le 8 juin 1998, ait présenté une étude destinée à servir de contribution à l'élaboration d'un chapitre supplémentaire du SDEC sur ce thème. Il appuie également les démarches, entamées par la présidence britannique de l'Union européenne, pour d'ores et déjà impliquer les pays candidats à l'adhésion dans le processus du SDEC, et ce conformément aux conclusions de Noordwijk et d'Echternach.

4.14. Le Comité suggère à cet égard que, le moment venu, des options politiques complémentaires soient définies qui intègrent cette perspective de l'élargissement et qui tiennent compte des enjeux territoriaux supplémentaires qui naîtront de cet élargissement, à la fois pour les nouveaux pays membres et l'actuelle Europe des 15, ainsi qu'aux frontières de l'Union européenne.

4.15. Il souligne notamment que l'élargissement entraînera un déplacement du centre de gravité de l'Union européenne vers l'Est ce qui donnera une dimension accrue aux problèmes que rencontrent déjà les régions périphériques de ladite Union (communications, infrastructures de transport, accès aux activités économiques, etc.) et rendra d'autant plus indispensable la

(1) Voir notamment les avis du Comité économique et social sur: «L'avenir de la cohésion et les implications à long terme pour les Fonds structurels» — JO C 153 du 28.5.1996; «Le rôle de l'Union européenne en matière urbaine» — JO C 30 du 30.1.1997.

(2) Sur ce point, on se référera notamment à deux communications récentes de la Commission sur: «Les politiques communautaires au service de l'emploi» — COM(97) 611 final du 12.11.1997; «L'environnement et l'emploi (construire une Europe "durable")» — COM(97) 592 final du 18.11.1997.

(3) COM(96) 542 final/2 du 8.4.1997.

recherche d'un nouvel équilibre territorial. La promotion de la coopération avec le Conseil de l'Europe en particulier est indispensable, non seulement dans ce contexte, mais également dans la perspective, souhaitée par le Comité, de la définition et de la mise en place d'un cadre de coopération transfrontalière, notamment dans le domaine du développement spatial, avec les pays non-membres de l'Union européenne, tout particulièrement ceux de l'Europe de l'Est.

4.16. Plus généralement et en termes d'analyse prospective, le Comité regrette que le document ne prenne pas suffisamment en compte la question du positionnement de l'Europe par rapport aux autres ensembles géographiques du monde. Une telle analyse serait pourtant utile à la réflexion sur les moyens de valoriser les ressources et les atouts dont dispose l'Union européenne et d'assurer la compétitivité externe de ladite Union dans son ensemble par rapport à ses grands concurrents mondiaux.

5. **L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE)**

5.1. Comme le principe en avait été déjà acquis en 1994 à Leipzig, les ministres ont renouvelé à Noordwijk leur appui à la mise en place d'un Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). La création de cet Observatoire, qui sera chargé des aspects scientifiques et techniques de l'élaboration et de la mise à jour périodique du SDEC, résulte du constat de l'inadéquation de l'appareil statistique régional européen qui est nécessaire pour assurer le suivi de l'évolution du territoire communautaire, de l'importance des lacunes en ce qui concerne la disponibilité de données comparables, quantifiées et géo-référenciées, et de l'absence, à ce jour, d'accord sur des critères et indicateurs fiables permettant d'établir la typologie des régions et de zones urbaines.

5.2. Un projet précisant les mandats, le champ d'action, l'organisation, le financement et le lancement de l'ORATE a été examiné lors de la réunion informelle des ministres de l'Aménagement du territoire à Echternach. Les conclusions de la présidence confirment le principe de la création de l'ORATE, création précédée d'une phase test de deux ans (1998-1999) à laquelle sont assignés trois objectifs:

— contribuer à la finalisation du SDEC en 1999, suite au large débat en cours dans les États membres et au niveau européen;

— définir les conditions institutionnelles, juridiques et financières nécessaires à la création de l'ORATE;

— engager un programme d'étude lié au SDEC à réaliser en réseau par des instituts spécialisés des États membres, programme à proposer par la Commission mais à la définition duquel les États membres seront associés, et cofinancé à 50 % par ladite Commission au titre de l'article 10 du Feder.

5.3. Le Comité rappelle qu'il avait dès 1991, dans son avis sur la communication «Europe 2000» [1], appelé de ses vœux la création d'un tel Observatoire. Il déplore que, en dépit de l'urgence et pour des motifs tant politiques que juridiques et budgétaires, il n'en soit toujours pas ainsi. Le Comité se réjouit ainsi de la disponibilité du Parlement européen à examiner la création d'une ligne budgétaire spécifique pour le financement d'un Observatoire de caractère communautaire et constitué par un réseau d'instituts de recherche [2], mais constate d'ores et déjà que ce retard considérable dans la mise sur pied de l'ORATE l'empêchera de contribuer effectivement à la finalisation du SDEC.

5.4. Il insiste sur le fait que l'ORATE ne doit pas être une structure administrative de planification, ni être doté de compétences décisionnelles, les décisions en matière d'aménagement du territoire étant par essence de nature politique. Il rappelle également son avis de 1991 sur la communication «Europe 2000» [1], dans lequel le Comité demandait que cet Observatoire soit doté d'une certaine autonomie de fonctionnement vis-à-vis des autorités publiques nationales et communautaires.

5.5. Le Comité demande enfin que ses représentants, ainsi que l'ensemble des organisations économiques et sociales, soient associés au suivi des travaux de cet Observatoire, lorsque celui-ci aura été mis en place.

6. **La mise en œuvre du SDEC**

6.1. Le document à l'examen estime indispensable que soient entreprises des actions expérimentales et innovantes pour «tester la pertinence» de la démarche du SDEC et des options politiques retenues dans ce cadre. Au niveau communautaire, Interreg IIC est considéré explicitement comme l'instrument communautaire d'expérimentation par excellence. Référence est également faite à l'article 10 du Feder qui prévoit la possibilité d'actions pilotes et de projets pilotes dans le domaine de l'aménagement du territoire.

6.2. Le Comité approuve cette démarche et appelle au renforcement de ces initiatives.

6.3. Il rappelle avoir recommandé, notamment dans son avis de septembre 1995 [3], la mise en œuvre de programmes de coopération transnationaux dans le domaine de l'aménagement du territoire qui aillent au-delà de simples actions transfrontalières traditionnelles. Il estime en effet que l'émergence de grandes

[1] JO C 339 du 31.12.1991, point 4.6.
[2] Résolution du Parlement européen du 2 juillet 1998 sur «L'aménagement du territoire et le schéma de développement de l'espace communautaire» (PE 271.026, p. 39).
[3] JO C 301 du 13.11.1995.

zones géographiques de solidarité (Méditerranée, Arc atlantique, Baltique, Arc alpin, etc.) suppose, dans l'optique d'un aménagement du territoire cohérent, que les coopérations s'organisent au niveau de ces ensembles interrégionaux (voir paragraphe 2.6 ci-dessus).

6.4. À cet effet, le Comité estime indispensable de procéder, dans le cadre du SDEC, à un examen des atouts et faiblesses de ces bassins de coopération ainsi que des enjeux spécifiques qui détermineront leur avenir.

6.5. Dans la perspective des futurs élargissements, il estime également que des actions de coopération transfrontalières et transnationales dans le domaine de l'aménagement du territoire doivent, le moment venu, être définies et mises en œuvre avec les pays candidats à l'adhésion.

6.6. Dans le prolongement de ce qui a été dit sous le point 3, la question du partenariat revêt également une importance cruciale dans le cadre de la mise en œuvre du SDEC. Le Comité regrette vivement la confidentialité et l'absence d'une réelle concertation, à quelque niveau territorial que ce soit, avec lesquelles ont été, jusqu'à présent, définis et mis en œuvre les programmes Interreg. Information, consultation et participation de l'ensemble des acteurs du développement régional engagés sur le terrain sont là encore indispensables.

6.7. Il estime qu'il est notamment de la responsabilité de la Commission européenne d'agir auprès des États membres afin, non seulement, que s'instaure une véritable concertation avec l'ensemble des parties prenantes en matière d'aménagement du territoire, mais également que l'ensemble des partenaires concernés, y compris donc les organisations économiques et sociales, soient pleinement associés à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des programmes Interreg.

6.8. Le Comité recommande également vivement que les principes contenus dans les propositions de la Commission relatives à la réforme des Fonds structurels et qui visent à un élargissement et à un approfondissement du partenariat soient aussi retenus et mis en œuvre dans le cadre des nouveaux programmes Interreg.

6.9. Il insiste ainsi sur le fait que, par leur nature même, les programmes Interreg et les actions et projets pilotes présupposent qu'ils soient définis et mis en œuvre dans la transparence, avec la participation pleine et entière des acteurs de l'aménagement du territoire, dont les organisations économiques et sociales.

7. **Observations finales**

7.1. Le Comité se félicite des travaux qui ont été effectués par la présidence du Conseil au cours du premier semestre 1998 en vue d'améliorer le contenu du premier projet officiel, travaux qui ont notamment conduit à un enrichissement des parties II, sur la dimension européenne des enjeux territoriaux, et IV, consacrée à la mise en œuvre du SDEC. Ces travaux constituent une contribution supplémentaire au débat sur le premier projet officiel de SDEC.

7.2. Le Comité se réjouit notamment des développements relatifs à la politique de recherche et de développement technologique et à la politique de concurrence contenus dans le document présenté par la présidence à la réunion informelle de Glasgow.

7.3. Il se doit toutefois d'exprimer à nouveau sa déception et ses regrets quant à l'absence de tout développement dans ce document sur la dimension de l'emploi dans les politiques d'aménagement du territoire.

7.4. Le Comité a également pris note avec grand intérêt de la liste des actions futures pour la mise en œuvre du SDEC que la présidence britannique a proposée et se félicite, en particulier, du souci qu'elle a manifesté d'identifier de manière plus précise et plus systématique les différents niveaux auxquels ces actions devraient être menées (communautaire, transnational, interrégional, transfrontalier et au sein des États membres).

7.5. Le Comité accueille enfin avec satisfaction la volonté réaffirmée par les ministres à l'occasion de la réunion de Glasgow que le SDEC final soit adopté en mai 1999 sous présidence allemande. Il ne manquera pas, le moment venu et en tant que de besoin, d'apporter lui-même à nouveau sa contribution à cette finalisation du SDEC.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes»

(98/C 407/16)

Le 15 décembre 1997, la Commission, conformément à l'article 198 du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le Livre vert susmentionné.

La section des transports et communications, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Kritz) [1].

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 95 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Les ports ont pour principale fonction de fournir des équipements qui permettent le transfert de marchandises et de passagers entre des navires de tous types et des modes de transport terrestre de tous types. Dans les ports, les marchandises sont également transférées entre différents modes de transport maritime. La diversité des marchandises traitées dans les ports est aussi grande que celle du commerce international lui-même.

1.2. Certaines installations de transformation, telles que des raffineries, des fonderies, des centrales électriques et des usines sidérurgiques, sont souvent situées dans des ports ou à proximité de ports. Elles constituent souvent la raison même de l'existence d'un port, et ne sont pas des activités accessoires à l'activité portuaire.

1.3. Un port ne constitue pas une unité opérationnelle, mais consiste en un certain nombre d'organismes qui assurent des services portuaires. Les principales activités qui s'exercent dans un port sont les suivantes:

a) Services liés aux navires
   - — aides à la navigation
   - — pilotage
   - — dragage
   - — amarrage
   - — attribution de postes d'accostage
   - — agences maritimes
   - — courtage maritime
   - — réception des déchets
   - — entretien des navires
   - — réparation des navires

b) Services liés aux marchandises
   - — arrimage
   - — groupage (conteneurs et palettes)
   - — stockage de marchandises
   - — commissaires de transport

c) Contrôles et inspections
   - — dédouanement
   - — inspections de sécurité des navires
   - — marchandises dangereuses
   - — inspecteurs

1.4. Quelques-uns des services portuaires sont assurés sur base d'un monopole, tandis que d'autres sont assurés par des entreprises qui se font concurrence pour offrir un type de service particulier.

1.5. Il existe, entre les ports, une grande diversité en termes de mode de propriété, d'organisation interne et de participation de l'État à la gestion des ports. Cette diversité reflète des traditions historiques et des philosophies différentes en ce qui concerne le rôle des ports et le degré de soutien, d'intervention et de contrôle de l'État en matière de financement et de redevances. Par «État», il faut entendre ici: État central ou collectivité territoriale.

1.6. Dans certains États membres, le rôle de l'État est important et peut englober la propriété, le financement des investissements et la fixation des tarifs. En Allemagne, les terrains et les bassins des ports sont en général la propriété des Länder et/ou des municipalités. Aux Pays-Bas, la plupart des ports sont gérés par des municipalités; les ports d'Amsterdam et de Rotterdam sont organisés en entreprises municipales distinctes («havenbedrijf»), mais avec une participation importante du gouvernement central. Au Royaume-Uni, la

[1] La section a invité les organisations représentant les ports, les syndicats, les chargeurs et les armateurs à une audition du groupe d'étude le 11 mai 1998. Des communications écrites ont également été présentées. Les organisations suivantes ont participé à cette audition: Fédération des opérateurs de ports privés (FEPORT), Organisation européenne des ports maritimes communautaires (ESPO), Fédération des syndicats des travailleurs des transports de l'Union européenne, Conseil européen des chargeurs (ESC), Association des armateurs de la Communauté européenne (AACE).

plupart du fret est traitée par des ports du secteur privé. En Suède, dans la plupart des cas, les ports sont gérés comme des sociétés à responsabilité limitée, le principal ou le seul actionnaire étant la municipalité locale.

1.7. La propriété et la gestion de la plupart des ports se trouvent, d'une manière ou d'une autre, entre les mains d'une autorité portuaire. Toutefois, ce terme n'a pas de définition univoque. Dans certains cas, l'autorité portuaire ne contrôle qu'une faible proportion des activités qui s'exercent dans son secteur, tandis que dans d'autres cas, elle est un véritable organe de gestion, directement responsable d'une large gamme d'activités.

1.8. Les navires modernes équipés de haute technologie sont onéreux; les compagnies de navigation font dès lors en sorte que les navires fassent autant de trajets que possible chaque année. La capacité des ports influe sur la durée du cycle de rotation des navires, ce qui revêt une importance toute particulière dans le cas de trajets courts nécessitant un recours fréquent au transroulage. La pression en vue de réduire la durée de la manutention dans les ports se poursuivra, tant pour les cargos que pour les services de transbordeurs. Cette situation n'est pas uniquement due à l'importance croissante du transport maritime à courte distance. En ce qui concerne les ports, elle s'explique aussi par les éléments déterminants que constituent les liaisons avec l'arrière-pays et la fiabilité, laquelle est fortement influencée par les relations entre les partenaires sociaux.

2. **Le document de la Commission**

2.1. Jusqu'à présent, les ports n'ont pas été au centre du débat de politique européenne des transports, et ce n'est que dans une mesure limitée qu'ils ont fait l'objet de dispositions adoptées au niveau communautaire. Le Livre vert a pour but d'ouvrir un débat sur le secteur portuaire européen afin de mettre en évidence les questions qu'il y a lieu d'aborder au niveau communautaire. Si nécessaire, il conviendra d'élaborer des politiques cohérentes en vue d'améliorer les résultats de ce secteur tout en répondant aux besoins économiques et sociaux de la Communauté.

2.2. Les principaux objectifs d'une politique communautaire dans le secteur portuaire devraient être, en premier lieu, de contribuer à renforcer l'efficacité des ports et à améliorer les infrastructures portuaires et maritimes en intégrant les ports dans le réseau transeuropéen multimodal, et en deuxième lieu, d'exercer les responsabilités que le Traité met à charge de la Communauté pour ce qui est d'assurer une concurrence libre et équitable dans le secteur portuaire.

2.3. La Commission évoque un certain nombre de mesures possibles, qui seraient applicables dans le cadre de politiques existantes. Elle met aussi en évidence des domaines d'action, notamment en matière de redevances portuaires et d'accès au marché, où il conviendrait d'envisager de nouvelles initiatives.

2.4. Le Livre vert comporte trois grands chapitres. Le premier a trait aux «ports de l'Union européenne et [à] la politique commune des transports» et fait un point sommaire de ce qu'est la situation dans les domaines où les questions portuaires sont déjà appréhendées par des politiques communautaires. Les principales rubriques sont les suivantes:

— le rôle des ports dans le réseau transeuropéen de transport;

— connexions avec les pays tiers limitrophes;

— les ports, points de transfert dans la chaîne de transport intermodal;

— les ports et le développement du transport maritime à courte distance en Europe;

— sécurité maritime et environnement;

— recherche et développement.

2.5. Le deuxième grand chapitre du Livre vert examine le «financement et [la] fixation de redevances pour les infrastructures portuaires et maritimes».

2.5.1. Une grande diversité règne dans les méthodes de financement des installations portuaires et de prélèvement de redevances pour l'utilisation des services portuaires. Cela reflète non seulement des différences dans les modes de propriété et d'organisation des ports, mais aussi des différences de mentalités vis-à-vis du rôle et de la fonction des ports. Il existe une tendance clairement apparente à considérer les ports comme des entreprises purement commerciales n'ayant que des obligations limitées en matière de service public.

2.5.2. La concurrence entre les ports s'est accrue. Les «arrière-pays» traditionnels se recoupent de plus en plus en raison du développement du réseau transeuropéen de transport, en raison des évolutions technologiques intervenues dans le secteur des transports et en raison de l'achèvement du marché intérieur. Les concentrations qui ont eu lieu dans le secteur des transports maritimes réguliers ont également entraîné une concurrence accrue entre les ports. La Commission souligne que la diversité actuelle des dispositifs de financement des ports et de redevances portuaires comportent des risques de distorsions de concurrence et d'utilisation inefficace des ressources économiques.

2.5.3. Pour traiter ces problèmes, la Commission a l'intention d'examiner la possibilité d'élaborer un cadre communautaire sur les redevances portuaires. Ce cadre serait fondé sur le principe de l'utilisateur-payeur. Il obligerait à lier les redevances aux coûts et contiendrait des orientations sur la mesure dans laquelle les redevances portuaires devraient refléter le coût des investissements d'infrastructure. Le cadre sur les redevances s'appliquerait, en principe, aux ports de trafic international.

2.5.4. Dans un premier temps, la Commission entend réaliser un inventaire des financements publics accordés aux grands ports de trafic international, ainsi qu'un inventaire des pratiques de prélèvements portuaires dans ces mêmes ports.

2.5.5. De l'avis de la Commission, si l'Union devait développer une approche plus homogène des redevances portuaires, il conviendrait ensuite d'élaborer un cadre qui serait inscrit dans une proposition de directive du Conseil.

2.5.6. La mise en œuvre d'une approche communautaire du financement des ports et des redevances portuaires devrait être progressive et aller de pair avec l'élaboration d'une approche générale de la tarification des infrastructures et du financement pour tous les modes de transport. La Commission a l'intention de présenter en 1998 une communication sur une approche cohérente des redevances.

2.5.7. Dans le domaine des aides d'État, la Commission poursuivra son examen du soutien financier que le secteur public accorde aux entreprises exerçant des activités commerciales dans les ports. Un cadre sur les redevances portuaires pourrait comporter des règles relatives aux aides d'État dans le secteur portuaire.

2.5.8. La Commission souligne que les infrastructures maritimes situées hors de la zone portuaire appellent une attention particulière. En ce qui concerne l'aide à la navigation dans le secteur portuaire, ainsi que le dragage des chenaux d'approche, le principe de l'utilisateur-payeur devra être étudié avec précaution afin de prendre en compte les différentes situations géographiques dans lesquelles se trouvent les ports.

2.6. Le troisième grand chapitre du Livre vert concerne les «services portuaires: organisation et accès au marché».

2.6.1. Les ports mettent à disposition un grand nombre de services et d'installations, dont certains concernent les marchandises et d'autres, les navires. Les services portuaires sont traditionnellement protégés par des droits exclusifs et/ou des monopoles de droit ou de fait de nature publique ou privée. Au cours de la dernière décennie, les services de manutention ont pris une orientation plus commerciale, en raison de l'arrivée de nouvelles technologies et en raison d'une concurrence accrue entre les ports, alors qu'en revanche, il continue souvent d'exister des restrictions concernant les services relatifs aux navires.

2.6.2. La Cour de justice européenne et la Commission ont arrêté un certain nombre de décisions concernant des ports, notamment en matière de concurrence (par exemple: abus de position dominante, tarifs discriminatoires).

2.6.3. Pour compléter la méthode actuelle du «cas par cas», la Commission propose d'élaborer, à l'échelon communautaire, un cadre réglementaire en vue d'une libéralisation plus systématique des services portuaires dans les principaux ports de trafic international, ce qui permettrait de créer dans un délai raisonnable des conditions égales, d'une part entre les ports communautaires, et d'autre part à l'intérieur des ports communautaires.

2.6.4. L'objectif des mesures de libéralisation serait d'assurer le libre accès au marché des services portuaires, sur base de transparence, de non-discrimination et de certains principes de fixation de redevances. Un cadre approprié en ce qui concerne la mise en œuvre d'obligations de service public devrait être défini chaque fois que cela serait jugé nécessaire.

2.6.5. La Commission souligne que le caractère hétérogène des services portuaires et la diversité de la nature des ports appellent une démarche différenciée vis-à-vis de la libéralisation des différents types de services portuaires. Toute mesure allant dans le sens d'une libéralisation devrait faire l'objet d'une mise en œuvre progressive, afin de donner au secteur concerné un temps suffisant pour s'adapter.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité économique et social estime avec la Commission que le Livre vert, étant donné qu'il va permettre d'attirer l'attention sur l'importance que revêt pour l'Union le fonctionnement efficace de ses ports. Plus de 90 % des échanges commerciaux de l'Union avec les pays tiers, approximativement 30 % du trafic intracommunautaire, ainsi que plus de 200 millions de passagers par an passent par le secteur portuaire.

3.2. L'objet du Livre vert est d'ouvrir un débat permettant de mettre en évidence les problèmes du secteur portuaire. Diverses propositions de mesures visant à résoudre ces problèmes devraient ensuite être évaluées et, si nécessaire, suivies de propositions concrètes de législation communautaire. Le Comité est favorable à cette élaboration étape par étape d'une politique en ce domaine, étant donné que les ports n'ont fait l'objet, jusqu'à présent, que de mesures politiques limitées au niveau communautaire.

3.3. Le Comité approuve également les objectifs principaux du Livre vert concernant une politique portuaire communautaire, à savoir l'augmentation de l'efficacité des ports, l'amélioration des infrastructures portuaires et maritimes par l'intégration des ports dans le RTE-T et la garantie d'une concurrence libre et juste dans le secteur portuaire. Le but final doit être de promouvoir la compétitivité industrielle de l'Europe et d'accroître le bien-être des citoyens dans les États membres.

3.4. Le Livre vert offre une description et une analyse équilibrées des problèmes du secteur portuaire, tels qu'ils sont perçus par les clients et par les responsables des ports eux-mêmes. Toutefois, le Comité aurait souhaité une approche plus systématique tant dans la description des diverses activités qui ont lieu à l'intérieur et autour des ports, que dans l'analyse de la nécessité de mesures pour chacune de ces activités. En outre, l'une des lacunes du Livre vert est le manque de données de base, notamment sur la structure du système portuaire européen, sur les recettes et les coûts, et sur le niveau des tarifs pratiqués dans différents ports pour des services similaires.

3.5. Il existe indiscutablement une tendance à considérer et à traiter les ports comme des entreprises commerciales, qui doivent rentrer dans leurs frais en facturant leurs services aux utilisateurs directs de leurs services. Non seulement le Comité se félicite de cette évolution, mais il estime en outre que la Communauté doit absolument fonder sa politique portuaire sur la notion que les ports sont des entreprises commerciales, qui travaillent dans une économie de marché et appliquent le principe de la facturation des services au seul utilisateur. Une telle approche facilitera l'élaboration des politiques, les activités portuaires devant en principe être assujetties aux mêmes règles que la plupart des autres activités économiques.

3.6. En ce qui concerne les infrastructures maritimes et les services portuaires spécifiques tels que les phares et les autres aides à la navigation, les brise-lames, les écluses maritimes, le dragage et les brise-glace, le Livre vert préconise d'examiner ce principe avec prudence. Dans certains États membres, l'investissement et l'utilisation de ces équipements sont financés par le contribuable, dans d'autres par les usagers du port. De l'avis du Comité, cette situation n'est pas satisfaisante. Le principe de transparence n'est pas toujours respecté, ce qui cause une distorsion de la concurrence entre ports. La Commission doit dès lors définir d'urgence des orientations afin de déterminer qui doit payer pour la fourniture de ces installations.

3.7. Le secteur des transports connaît des activités économiques qui sont en principe similaires à celles des ports: aéroports, gares de chemin de fer et terminaux pour les transports combinés rail-route. Comme les ports, ces activités ne sont pas des modes de transport mais des points d'interconnexion entre différents modes de transport. Le Comité aurait souhaité que la Commission, dans son Livre vert, fasse des références et procède à des comparaisons avec, notamment, les aéroports présentant des caractéristiques similaires à celles des ports, même si la concurrence entre aéroports est moins marquée qu'entre ports maritimes. Une directive du Conseil sur l'accès au marché de la manutention au sol dans les aéroports communautaires a été adoptée en 1996; en 1997, la Commission a proposé une directive du Conseil sur les tarifications des aéroports. Dans le Livre vert relatif aux ports maritimes, l'accès au marché des services portuaires et le cadre de facturation sont deux questions clefs.

3.8. Selon le Livre vert, «il importe de considérer les services portuaires comme faisant partie intégrante du système de transport maritime, car ils sont indispensables au bon fonctionnement de ce mode de transport» (paragraphe 19 du résumé). De l'avis du Comité, cette phrase est discutable car les systèmes de transport terrestres (rail, route, voies de navigation intérieure) sont pour l'essentiel, vis-à-vis des ports, dans la même situation que le système de transport maritime. Le Comité estime que les ports doivent pouvoir répondre aux besoins tant du transport intérieur qu'à ceux du transport maritime.

3.9. La Commission, dans son Livre vert, souligne que la concurrence entre ports s'est intensifiée, plus particulièrement en ce qui concerne le trafic conteneurs. Cela signifie que les décisions en matière de prix, d'investissement et de financement pour un port donné ont des répercussions importantes sur les ports voisins, que ces derniers soient situés dans le même État membre ou dans d'autres pays. Certes, l'accroissement de la concurrence entre les ports conduit à un accroissement de l'efficacité des systèmes de transport; toutefois, le Comité estime capital que la concurrence ait lieu sur une base équitable et juste et qu'elle ne soit pas perturbée par des aides publiques ou des pratiques déloyales. Le Comité se félicite dès lors de ce que la Commission envisage de rassembler des informations sur les flux financiers entre le secteur public et les différents types de ports dans les États membres, et qu'elle ait l'intention de dresser un inventaire des fonds publics alloués aux principaux ports internationaux et des pratiques en vigueur dans ces ports en matière de facturation. Le Comité suggère que la demande d'information sur les services de financement soit adressée aux États membres et non aux ports.

3.10. Le Comité souhaite attirer l'attention sur le fait que la concurrence entre ports n'est pas le résultat de la seule action des ports eux-mêmes, mais également de l'évolution des liaisons routières, ferroviaires et de navigation intérieure avec les arrière-pays. L'amélioration des infrastructures routières ou ferroviaires peut favoriser certains ports au détriment d'autres. Dans certains cas, les frais du fret ferroviaire ont été calculés de manière à stimuler les flux de trafic en direction et en provenance de certains ports maritimes en particulier. De l'avis du Comité, tant la Commission que les États membres doivent accorder davantage d'attention à la possibilité de ce type de distorsion de concurrence entre ports.

3.11. L'élaboration d'une politique communautaire globale pour le secteur portuaire suppose la prise en compte de tous les aspects et de tous les points de vue. Il y a lieu de tenir compte, notamment, des conséquences sociales des mesures adoptées. À cet égard, le Comité souhaite souligner qu'il s'agit à présent de poursuivre de façon systématique le débat ouvert par le Livre vert entre toutes les parties en mettant particulièrement l'accent sur la dimension sociale. Le CES a apporté sa contribution en procédant à l'audition des partenaires sociaux au niveau sectoriel le 11 mai 1998. Pour tout mode de transport, il existe une commission mixte chargée du dialogue social au niveau sectoriel. Un groupe de travail «transport combiné» est chargé des relations entre les commissions et de la coordination des activités. Les ports maritimes ne sont pas concernés, alors que, pour prendre un exemple, la commission mixte pour l'aviation civile inclut tout à fait explicitement les aéroports. La demande des employés en faveur d'une commission mixte pour les ports maritimes n'a pas été satisfaite à ce jour. Le Comité se féliciterait dès lors de l'amorce d'un dialogue organisé entre les partenaires sociaux dans le secteur portuaire.

4. **Observations particulières**

4.1. *Cadre relatif aux redevances portuaires*

4.1.1. Le Livre vert examine la possibilité d'élaborer un cadre communautaire relatif à des redevances portuai-

res en vue de résoudre les problèmes de concurrence déloyale, d'abus de position dominante et de discrimination entre les utilisateurs. S'agissant des services portuaires, la Commission suggère qu'un tel cadre établisse un certain nombre de principes généraux afin de garantir que les prix facturés reflètent le coût du service fourni. En ce qui concerne l'infrastructure, la Commission préconise de prendre comme base pour les redevances les coûts marginaux, et de veiller à la rentabilité des nouveaux investissements. L'élaboration de ce cadre pose plusieurs questions principales et pratiques, sur lesquelles le Comité voudrait attirer l'attention ci-après.

4.1.2. Comme on l'a vu, il est rare qu'une seule organisation possède et exploite à elle seule un port; en effet, les ports sont des ensembles complexes et divers constitués de nombreux éléments, dont chacun se spécialise dans des activités et services bien précis (voir paragraphes 1.3 et 1.4 ci-dessus). C'est pourquoi il pourrait se révéler difficile, pour les redevances portuaires, d'élaborer un cadre général qui soit susceptible de s'appliquer à la fois aux infrastructures et aux services.

4.1.3. Dans une note de bas de page qui se trouve au paragraphe 52 du Livre vert, il est dit que les coûts globaux représentent de 5 à 10 % du total des coûts de porte à porte dans le cas du transport au long cours, et de 40 à 60 % dans le cas du transport maritime à courte distance. Il serait souhaitable de pouvoir disposer d'une ventilation de ces coûts par type de service, ce qui permettrait de se faire une idée des éléments les plus importants dans l'éventualité de l'application du principe de la liaison entre les redevances et les coûts.

4.1.4. Pour ce qui est des infrastructures, le Livre vert examine différents principes possibles en matière de redevances. Toutefois, le document ne contient pas de définition précise de ce que devrait englober le terme d'«infrastructures». (Le terme couvrira bien évidemment les quais et les terrains adjacents, de même que les phares et les autres instruments d'aide à la navigation, mais quid des grues et des entrepôts?).

4.1.5. Les ports sont, dans une large mesure, des entreprises commerciales. Ils devraient dès lors être assujettis aux mêmes règles que la plupart des autres activités économiques propres à une économie de marché et appliquer — à de rares exceptions près — le principe de l'utilisateur-payeur. Dans cette perspective, un cadre spécial pour les redevances portuaires n'a pas de raison d'être.

4.1.6. Le Comité partage le sentiment de la Commission selon lequel il existe des problèmes de concurrence déloyale, d'abus de position dominante et de discrimination entre les utilisateurs, même si l'ampleur de ces problèmes n'est pas connue. Il est néanmoins permis de se demander si une directive du Conseil sur un cadre relatif aux redevances portuaires constitue un instrument efficace pour résoudre ces problèmes. De l'avis du Comité, la mise en œuvre de règles claires en matière d'aides d'État, le respect rigoureux de ces règles et une application stricte des règles de concurrence prévues par les articles 85 et 86 du Traité devraient suffire pour faire face aux problèmes qui se posent.

4.1.7. S'agissant des aides d'État, la Commission part du principe que les investissements publics dans les infrastructures portuaires, qui sont accessibles à tous les utilisateurs sans discrimination, ne doivent pas être considérés comme aide d'état au sens de l'article 92 du Traité. D'autre part, les investissements qui favorisent certains opérateurs par rapport à d'autres doivent être considérés comme des aides. Ils peuvent toutefois bénéficier des exemptions prévues par le Traité comme par exemple dans le cas des projets de développement régional (article 92, paragraphe 3, alinéa c). Les aides publiques accordées à des entreprises particulières prestant des services est généralement considérée comme relevant de l'article 92, (compte tenu des exemptions prévues à l'article 92 au paragraphe 2 et au paragraphe 3). La question des aides d'État est extrêmement complexe et l'interprétation de ce qui est perçu comme aide d'État dans le secteur portuaire diffère d'un État membre à l'autre, ce qui peut donner lieu à une concurrence déloyale entre ports ou entre opérateurs. Le Comité estime dès lors que la Commission devrait élaborer des orientations sur les aides d'État pour les ports afin de parvenir à des conditions égales pour tous. Ces orientations devront définir ce qu'il convient d'entendre par «aides» et par «infrastructures», et la notion d'«accès ouvert» devra être clarifiée.

4.2. *L'accès au marché des services portuaires*

4.2.1. Les services portuaires ont été traditionnellement protégés par des monopoles soit exclusifs, soit légaux, soit de fait. Même si, dans une certaine mesure, certaines restrictions à l'entrée ont été éliminées au cours de la dernière décennie, principalement dans le domaine de la manutention au sol, les pratiques actuelles ont débouché sur des plaintes de la part des utilisateurs et des fournisseurs potentiels; tant la Cour de justice que la Commission ont adopté des décisions à ce sujet. (Un article intitulé «Ports maritimes et concurrence», publié dans le numéro 1 de février 1998 du bulletin de la DG IV sur la politique de concurrence, fait le point sur les cas les plus récents).

4.2.2. En complément à l'approche cas par cas, le Livre vert propose l'élaboration d'un cadre réglementaire au niveau communautaire, le but visé étant la déréglementation des marchés des services portuaires afin d'accroître l'efficacité et de créer des conditions égales pour tous entre les ports communautaires et à l'intérieur de ces derniers.

4.2.3. Le Comité soutient avec force la proposition de la Commission. S'agissant de la manutention au sol, il est important que puissent avoir accès au marché non seulement les nouveaux opérateurs «traditionnels», mais aussi les propriétaires des navires, les propriétaires des marchandises et les transitaires (automanutention).

4.2.4. Le Comité estime que le principe du libre accès au marché ne peut être appliqué sans discrimination du fait du caractère hétérogène de ces services et de la diversité des ports en termes de dimension, de fonction et de caractéristiques géographiques. Le Livre vert laisse entendre (paragraphe 99, p. 36) que le cadre

réglementaire pourrait s'appliquer aux «principaux ports impliqués dans le trafic international». Il convient de noter que, pour la majorité des ports européens — indépendamment de leur dimension —, le commerce international revêt une importance de beaucoup supérieure au commerce national. Selon le Comité, le cadre réglementaire devrait être conforme aux normes de sécurité portuaires et maritimes.

4.3. *Le transport maritime à courte distance*

4.3.1. La promotion du transport maritime à courte distance figure parmi les priorités de la politique communautaire des transports, l'un des éléments étant l'amélioration de l'efficacité portuaire. Outre ce qui a été dit au paragraphe 4.2 ci-dessus, il y a, de l'avis du Comité, un domaine dans lequel des actions de la Commission seraient nécessaires, à savoir celui des procédures de transit et de douane (domaine qui échappe pour l'essentiel au contrôle direct des exploitants portuaires). Les exigences documentaires ou relatives aux formes de procédure dans les ports imposent des coûts élevés aux chargeurs et aux opérateurs de transport.

4.3.2. Le Comité se félicite dès lors de l'initiative de la Commission, qui a décidé d'entreprendre une mission d'information chargée de recenser, dans les ports, les exigences qui affectent le transport maritime en Europe et de comparer ces exigences avec celles en vigueur pour le transport intérieur; les exigences en matière douanière et les procédures douanières sont particulièrement visées.

4.3.3. Comme le Comité le faisait observer dans son avis [1] sur la communication de la Commission intitulée «Le transport maritime à courte distance: perspectives et défis» (COM(95) 317 final), la notion de transport maritime à courte distance recouvre toute une série d'activités et de services qui sont loin d'être homogènes. «Les principaux types de services sont, entre autres, les transports de vrac, les transports rouliers, les services de redistribution et les transports de lignes régulières». Le Comité soulignait également que l'on n'accordait pas assez d'attention au fait qu'en Europe, dans de nombreux couloirs commerciaux, le transport maritime à courte distance est en concurrence avec le fret ferroviaire et non avec le transport routier. Le Comité estimait que ce fait devait être pris en considération lors de l'élaboration de politiques communautaires relatives aux ports maritimes et au transport maritime à courte distance.

4.4. *Le rôle des ports dans le réseau de transport transeuropéen*

4.4.1. La Commission considère que la pleine intégration des ports dans le RTE-T est souhaitable en vue de la création du réseau multimodal, compte tenu notamment de la nécessité de garantir les liaisons vers les zones périphériques et d'encourager le transport maritime à courte distance. Une proposition [2] visant à adapter les orientations existantes pour l'élaboration du RTE-T [Décision 1692/96/CE [3]] a été présentée parallèlement au Livre vert relatif aux ports maritimes.

4.4.2. Le Comité a récemment adopté un avis [4] sur cette proposition et ne juge pas utile dès lors de formuler de nouvelles observations sur ce point précis. Toutefois, en ce qui concerne le développement du transport intermodal, le Comité aimerait rappeler, comme il le soulignait dans son avis (paragraphe 4.5, p. 10), qu'il «regrette ce qui ressemble à la quasi-élimination du transport routier du développement du RTE. Tout en soutenant pleinement le développement du transport intermodal comme facteur essentiel dans le maintien de la mobilité durable, il suggère que la Commission ne peut pas ignorer le fait qu'une partie considérable des marchandises passant par les ports communautaires est actuellement transportée par route et que les projets de transport routier doivent avoir un rôle à jouer dans l'intégration des ports et des terminaux dans le RTE.»

4.5. *La dimension sociale des politiques communautaires relatives aux ports maritimes*

4.5.1. Les changements techniques, commerciaux et organisationnels en cours dans les ports maritimes ont des effets considérables sur l'emploi et les conditions de travail des dockers. Le Livre vert mentionne cet aspect, qui devrait être toutefois examiné de manière plus systématique.

4.5.2. Ces dernières décennies, la mise au point de techniques modernes de manutention a entraîné de substantielles réductions d'effectifs dans les ports maritimes. Dans le même temps, le niveau des qualifications requises pour les travailleurs employés dans les ports maritimes a considérablement augmenté, et les travailleurs de ce secteur ont dû accepter des heures de travail plus flexibles et plus irrégulières. Pour le Comité, toute politique communautaire en matière de ports maritimes doit impérativement tenir compte de la dimension «emploi», afin de maintenir les emplois qualifiés et d'en créer de nouveaux. À cet égard, il est tout aussi important de promouvoir la formation des travailleurs afin d'élaborer de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de travail.

4.5.3. De l'avis du Comité, dans les ports les plus grands, les services de main-d'œuvre peuvent encore constituer un mécanisme d'ajustement utile pour répondre aux besoins fluctuants des exploitants de terminaux et des entreprises individuelles. Le recrutement des travailleurs des ports par le biais de ces services est régi par des conditions statutaires d'emploi, qui prévoient notamment une sécurité sociale obligatoire. Les coûts incombant à l'employeur doivent être pris en charge par les entreprises qui emploient les travailleurs envoyés par ces organismes.

4.5.4. Le Livre vert ne fait qu'une brève allusion aux instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le Comité souligne qu'il est indispensable de tenir compte de ces instruments dans le processus de réflexion sur l'avenir des politiques communautaires pour les ports maritimes.

(1) JO C 97 du 1.4.1996, p. 15.
(2) COM(97) 681 final — JO C 120 du 18.4.1998, p. 14.
(3) JO L 228 du 9.9.1996, p. 1. — Avis du CES: JO C 397 du 31.12.1994, p. 23.
(4) JO C 214 du 10.7.1998, p. 40.

4.5.5. L'OIT a adopté deux conventions sur le travail des dockers:

— la Convention concernant les répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention dans les docks (nº 137);

— la Convention concernant la sécurité et la santé au travail des dockers (nº 152).

À l'heure actuelle, ces deux conventions ont été ratifiées par sept États membres.

4.5.6. La ratification des conventions de l'OIT ne relève pas de la compétence de l'UE mais de celle des États membres. Toutefois, la Cour européenne de justice, dans un avis de 1991 sur la compétence de la Commission et des États membres dans les domaines relevant de l'OIT (plus particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail), recommandait aux deux parties de travailler en étroite collaboration en vue de négocier, de ratifier et de mettre en œuvre les conventions de l'OIT. Dans ce contexte, le Comité invite la Commission à prendre sans tarder l'initiative d'une telle coopération. Il espère voir les États membres qui ne l'ont pas encore fait ratifier ces deux conventions.

5. **Résumé et conclusions**

5.1. Il existe une grande diversité entre les ports en termes de propriété, d'organisation interne et de participation des gouvernements à la gestion. Cette situation reflète la diversité des traditions historiques et des philosophies concernant le rôle des ports et le degré de soutien, d'intervention et de contrôle des gouvernements en matière de financement et de tarification.

5.2. Le Livre vert a pour objectif d'ouvrir un débat afin de faire l'inventaire des problèmes dans le secteur portuaire. Plusieurs mesures devront être examinées en vue de résoudre ces problèmes; si nécessaire, elles devront être suivies de propositions concrètes concernant la législation communautaire. Le Comité soutient cette approche étape par étape, les ports n'ayant fait jusqu'ici que rarement l'objet de mesures communautaires.

5.3. Le Comité approuve les objectifs principaux du Livre vert concernant la politique communautaire pour les ports maritimes, à savoir l'accroissement de l'efficacité des ports et l'amélioration des infrastructures portuaires et maritimes, par le biais de l'intégration des ports dans les RTE et de l'émergence d'une concurrence libre et loyale dans le secteur portuaire.

5.4. La concurrence entre les ports s'est accentuée; toutefois, le Comité estime que cette concurrence doit se faire sur une base égale et juste et ne doit pas être perturbée par les aides publiques ou par d'autres pratiques déloyales. Le Comité se réjouit que la Commission ait l'intention de s'informer sur les flux financiers du secteur public en direction des différents types de ports dans les États membres, et qu'elle ait prévu de faire l'inventaire des financements publics accordés aux principaux ports à trafic international, ainsi que des pratiques en matière de redevance dans ces ports.

5.5. La concurrence n'est pas le fait des seuls ports; elle est également due au développement des liaisons routières et ferroviaires et des voies de navigation intérieures dans les arrière-pays. De l'avis du Comité, ces aspects ont souvent été négligés.

5.6. L'on constate une tendance marquée à considérer et à traiter les ports comme des entreprises commerciales qui doivent facturer leurs frais aux utilisateurs, et ce quel que soit le mode de propriété. Le Comité se félicite de cette évolution, mais considère que toute politique communautaire dans ce domaine doit impérativement partir du principe qu'un port est une entreprise commerciale travaillant dans une économie de marché et appliquant le principe de l'utilisateur-payeur.

5.7. Dans certains États membres, c'est le contribuable qui finance certaines infrastructures maritimes et certains services portuaires spécifiques tels que les phares et les autres aides à la navigation — brise-lames, écluses maritimes, dragage, brise-glace; dans d'autres pays, ces équipements sont financés par les utilisateurs du port. Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle entraîne des distorsions de concurrence entre les ports; le Comité souhaiterait disposer d'orientations permettant d'éclaircir le mode de financement pour la fourniture de ces équipements.

5.8. L'élaboration d'une politique communautaire pour le secteur portuaire doit prendre en considération tous les aspects et tous les points de vue. Il ne saurait être question de négliger les conséquences sociales des mesures envisagées. Le Comité se féliciterait dès lors de la création d'une commission mixte sectorielle pour les ports maritimes, qui servirait de forum à un dialogue structuré entre les différents partenaires.

5.9. Les auteurs du Livre vert examinent la possibilité d'élaborer un cadre communautaire pour les redevances portuaires, afin de résoudre les problèmes de concurrence déloyale, d'abus de position dominante et de discrimination entre les utilisateurs. Le Comité attire l'attention sur certains problèmes pratiques liés au cadre préconisé et se demande si une directive du Conseil instaurant un cadre pour les redevances portuaires serait véritablement un instrument efficace pour résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus. De l'avis du Comité, des règles claires sur les aides d'État et une application stricte des règles de concurrence définies aux articles 85 et 86 du Traité devraient suffire à résoudre lesdits problèmes.

5.10. Le Livre vert propose l'élaboration, au niveau communautaire, d'un cadre réglementaire sur l'accès au marché des services portuaires. Le but visé est d'accroître l'efficacité des ports et de créer des conditions d'égalité

des chances entre ports différents et à l'intérieur même des ports. Le Comité appuie sans réserve la proposition de la Commission mais reconnaît que le principe du libre accès au marché ne peut être appliqué partout, du fait du caractère hétérogène de ces services de la diversité des ports, essentiellement en termes de taille et de fonction.

5.11. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission visant à dresser un inventaire des exigences et des procédures douanières qui concernent le transport maritime en Europe, et de les comparer avec celles qui prévalent dans le domaine des transports terrestres. La complexité des exigences administratives et des procédures concernant les ports impose des coûts importants aux propriétaires du fret comme aux transporteurs.

5.12. Les changements techniques, commerciaux et organisationnels en cours dans les ports maritimes ont des effets considérables sur l'emploi et sur les conditions de travail des dockers. Le Livre vert mentionne cet aspect, qui devrait toutefois être examiné de manière plus systématique. De l'avis du Comité, toute politique communautaire concernant les ports maritimes doit également tenir compte de la dimension de l'emploi, afin de maintenir les emplois qualifiés et d'en créer de nouveaux.

5.13. Le Comité souligne que les conventions de l'OIT concernant ce secteur doivent inspirer les futures politiques concernant les ports maritimes. Il invite la Commission à prendre des initiatives en coopération avec les États membres en vue de ratifier et de mettre en œuvre les conventions de l'OIT.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki: Mettre en place des mécanismes concrets de consultation des milieux économiques et sociaux dans la définition d'une politique paneuropéenne des transports»

(98/C 407/17)

Le 11 décembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 3, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la «Mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki».

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Eulen).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité a adopté par 42 voix pour et 2 voix contre l'avis suivant.

1. Objectif

1.1. Dans son avis d'initiative [1] élaboré à la veille de la conférence paneuropéenne des transports d'Helsinki (juin 1997), le Comité économique et social a largement traité de l'importance du dialogue social pour la coopération paneuropéenne dans le domaine de la politique des transports. Cet avis dressait un premier tableau succinct des possibilités d'instaurer des mécanismes de consultation.

1.2. Sous l'impulsion du CES et notamment de ses membres qui ont activement préparé la conférence, la déclaration d'Helsinki a entériné le principe de la consultation des groupes socioéconomiques, qui figure parmi les dix principes de base de la future politique paneuropéenne des transports et qui peut maintenant être appliqué à des fins précises.

1.3. Lors de sa session plénière du 26 février 1998, le CES a examiné avec M. Kinnock, Commissaire responsable des transports, et adopté à l'unanimité son avis sur la Communication de la Commission «Raccordement du réseau d'infrastructures de transport de l'Union avec celui de ses voisins: Vers une politique de réseau de transport paneuropéen en coopération» [2]. Dans cet avis, le CES tire la conclusion que dans une politique de réseau de transport paneuropéen en coopération, un dialogue structuré — joint aux travaux des comités directeurs des corridors — devrait se tenir dans le cadre approprié d'instances consultatives complémentaires, de manière à approfondir le débat et de l'ouvrir, par-delà le niveau gouvernemental, aux milieux socioéconomiques.

1.4. Le présent avis vise essentiellement à présenter des propositions concrètes concernant les modalités d'instauration de ces consultations et le choix de structures souples susceptibles de garantir la continuité et la mise en réseau de ce processus. Les réflexions du groupe d'étude ont été examinées dans le cadre d'entretiens informatifs et d'un questionnaire écrit adressé à des représentants d'Europe centrale et orientale, dont les résultats ont été repris au fur et mesure dans l'avis.

Il s'avère à l'issue de ces consultations que les mesures proposées ont rencontré un soutien unanime. Les réponses au questionnaire écrit expriment une prise de position claire en faveur du recours à des coordinateurs pour la participation des milieux socioéconomiques aux actions mises en œuvre dans les corridors et les zones de transport. Par ailleurs, des craintes ont été exprimées de voir l'orientation paneuropéenne des transports trop fortement reléguée à l'arrière-plan par l'action engagée par l'UE en matière de politique des transports dans le cadre du processus d'élargissement. Un dialogue structuré au niveau national a été réclamé dans de nombreux pays, afin d'assurer une meilleure préparation au dialogue transfrontalier le long des corridors.

2. Aperçu historique et définition des priorités

2.1. Dans l'avis d'initiative qu'il a adopté avant la conférence d'Helsinki, le CES demandait l'«introduction de mécanismes de consultation souples mais obligatoires des groupements économiques et des fédérations patronales, des organisations de consommateurs et de protection de l'environnement et des syndicats lors de décisions relatives aux transports dans le cadre du dialogue structuré prévu dans les accords, lors de la réalisation de projets de transports transnationaux, ainsi que lors de la définition d'une politique paneuropéenne intégrée des transports» [3].

2.2. La déclaration de Crète prévoyait déjà, «dans les cas où cela sera nécessaire», des mesures pouvant conduire à la mise en place d'instances consultatives. Le

[1] «La conférence paneuropéenne des transports et le dialogue social — de Crète à Helsinki» — JO C 204 du 15.7.1996, p.96.

[2] JO C 129 du 27.4.1998, p. 75.

[3] Cf. avis visé à la note 1, paragraphe 8.1.

CES a dû toutefois déplorer le fait qu'en réalité, pratiquement aucune activité n'a été déployée dans ce sens. Le Comité en a attribué la cause à deux motifs principaux: l'absence de structures appropriées en Europe centrale et orientale, d'où la difficulté de trouver des interlocuteurs à un niveau multilatéral, et la réticence de certains responsables politiques à associer les milieux économiques et sociaux aux décisions.

2.3. Avec l'inclusion dans la déclaration d'Helsinki du principe de consultation comme l'un des dix principes fondamentaux de la politique commune des transports, cette revendication prend un caractère beaucoup plus contraignant d'un point de vue formel. Entre-temps, les structures socioprofessionnelles se sont elles aussi développées. Un déficit est néanmoins constaté en ce qui concerne le Groupe des activités diverses. S'agissant du Groupe des employeurs, les structures sont encore insuffisantes au niveau national. Le fait que l'État soit propriétaire ou employeur dans le cas de nombreux modes de transport n'est pas pour rien dans cet état de fait. Cela ne suffit pas encore pour changer les habitudes, mais ouvre des perspectives très prometteuses quant à l'ouverture d'un dialogue structuré sur le modèle de celui pratiqué dans l'UE.

2.4. Il convient de définir des priorités adéquates parmi la multitude d'approches possibles pour la mise en place de consultations. Il existe deux domaines d'action dans lesquels les conférences paneuropéennes des transports et les déclarations adoptées à ces occasions ont joué un grand rôle et permis de faire des progrès importants: les conférences régionales et la coopération qui tend à se développer dans les corridors de transport paneuropéens. C'est là qu'il faudrait commencer à implanter des structures de consultation.

2.5. Par ailleurs, les accords de coopération, les accords européens et les accords d'association ont joué un rôle important dans le développement du principe de base des mécanismes de consultation. Un réseau complexe de relations politiques, fonctionnant à des niveaux très divers, s'est tissé à cette occasion. Le Comité économique et social réaffirme sa conviction selon laquelle il faudrait également prévoir dans les cas opportuns une consultation des milieux socioéconomiques sur les questions en rapport avec la politique des transports.

3. Les corridors de transport paneuropéens et la coopération régionale, point de départ des mécanismes de consultation

3.1. Dix corridors prioritaires sont définis en annexe à la déclaration d'Helsinki. La plupart consistent en liaisons ferroviaires et routières pour l'essentiel parallèles, à l'exception du corridor VII, la liaison du Danube. Les corridors I, IV, VIII et IX incluent également des ports et des transports combinés.

3.2. Les modalités et le degré de la coopération sont variables. Celle-ci se fonde le plus souvent sur un mémorandum d'entente. Sur cette base ont été constitués des comités directeurs chargés de la coordination pratique des activités. En fonction de la situation locale, différents groupes de travail sont adjoints à ces comités directeurs.

3.3. Il convient à présent d'utiliser les structures de travail qui se sont ainsi constituées comme support pour la mise en place de mécanismes de consultation. Comme il vaut mieux aligner aussi concrètement que possible ces mécanismes de consultation sur la pratique, il serait préférable en l'occurrence de ne pas concevoir un modèle applicable à tous les corridors. Afin d'illustrer cette approche de manière exemplaire, le groupe d'étude a sélectionné un ensemble de corridors, jugés représentatifs dans l'état actuel des projets. Ce choix n'implique aucunement la définition de priorités mais est dicté par des motifs purement pratiques. Une approche fondée sur des exemples permet d'axer davantage vers la pratique les réflexions en matière de consultation. Les corridors retenus sont les corridors II, IV, VII et X.

3.4. Outre la coopération le long des corridors, la coopération régionale représente un autre point de départ pour le développement de mécanismes de consultation.

3.5. Depuis la première conférence paneuropéenne des transports de 1991, différents centres régionaux se sont constitués. On peut citer les régions de la mer Baltique, de la mer de Barents, de l'Europe centrale, de l'Europe du Sud-Est/mer Noire, et le Bassin méditerranéen.

3.6. La Commission a en outre défini dans sa Communication sur une politique de réseau de transport paneuropéen [1] d'autres zones de transport qui coïncident en partie avec les structures existantes: mer de Barents/Euro-Arctique, Bassin de la mer Noire, Méditerranée et mer Adriatique-Ionienne.

3.7. Le CES a réclamé à plusieurs reprises que les milieux économiques et sociaux soient davantage associés aux conférences préparatoires et régionales. La coopération régionale offre une plate-forme durable pour la constitution de réseaux transfrontaliers de dialogue structuré. Il s'agit moins des rencontres régulières qui ont lieu lors des conférences régionales elles-mêmes que d'une participation à la coordination continue de la politique des transports dans la région considérée.

3.8. La coopération entre les États riverains de la mer Baltique, qui peut se prévaloir d'une longue tradition, est la plus avancée. Mais force est là aussi de constater que la coopération des milieux économiques et sociaux est loin de se développer automatiquement ou d'être aussi avancée que celle en vigueur entre les administrations centrales et régionales. La région de la mer Baltique offre un bon exemple de coopération régionale. Là encore, ce choix ne signifie aucunement que l'on entende privilégier cette région par rapport à d'autres zones de transport.

4. Aperçu des corridors et des zones sélectionnés et de leurs structures de coopération

4.1. Au chapitre 3, les corridors II, IV, VII et X et la région de la mer Baltique ont été choisis à titre d'exemple.

[1] Raccordement du réseau d'infrastructures de transport de l'Union avec celui de ses voisins. Vers une politique de réseau de transport paneuropéen en coopération. COM(97) 172 du 23.4.1997.

Ces exemples sont brièvement illustrés ci-dessous, sur la base des informations dont dispose actuellement le CES.

4.2. *Le corridor II*

4.2.1. Le corridor II s'étend de Berlin à Moscou via Varsovie et Minsk puis jusqu'à Nijni Novgorod. Les liaisons ferroviaires et routières sont pour l'essentiel parallèles aux liaisons des transports combinés. Le prolongement de ce tracé n'est pas encore définitivement décidé. On pourrait envisager la création d'un terminal intermodal et de liaisons avec la Volga, la mer Noire et le chemin de fer transsibérien. Le soutien politique dont bénéficie ce corridor II a aujourd'hui quasiment valeur de modèle pour les autres corridors. Les ministres des Transports des États concernés et la Commission ont signé en 1995 un mémorandum d'entente. Il existe un comité directeur général, dont la direction est assurée par la DG VII de la Commission.

4.2.2. C'est l'UIC qui est chargée de la coordination en ce qui concerne la ligne ferroviaire. À cette fin a été créé un comité directeur spécifique Chemins de fer et un mémorandum d'entente a également été signé en 1995 pour les sociétés ferroviaires. Ce mémorandum, conclu pour une durée de cinq ans avec reconduction automatique, réglemente la coopération dans le domaine du développement des infrastructures, de l'interopérabilité et de la commercialisation et prévoit des études supplémentaires. Le comité directeur est présidé et coordonné par un représentant de la DB AG (Chemins de fer allemands). Le Comité directeur Chemins de fer a jusqu'à présent mis en place dans le cadre de ses travaux quatre groupes de travail chargés d'étudier la question des infrastructures, de la commercialisation, des problèmes organisationnels et financiers et des solutions envisageables pour le changement automatique de voie. Les résultats des groupes de travail ont été soumis à l'examen du comité directeur en vue de ses décisions ultérieures.

Un groupe de travail général a été mis en place avec l'aide de la DG XXI afin d'étudier la question du passage des frontières.

4.2.3. Les entretiens qui ont eu lieu ont permis de dégager les options suivantes comme thèmes ou points de départ possibles pour les consultations avec les groupes socioéconomiques: les incidences et les retombées sociales liées aux modifications techniques résultant du passage de la voie normale européenne à la voie large, l'efficacité des formalités douanières et l'instauration d'un cadre juridique uniforme dans les transports. Les administrations et les syndicats des chemins de fer des pays de la CEI jugent prioritaire l'adoption de dispositions concernant les formalités douanières et l'harmonisation de la législation des transports. Ils se montrent réservés vis-à-vis de la position des sociétés occidentales de chemins de fer concernant la question du changement de voie.

4.2.4. Les organisations socioprofessionnelles du secteur des transports et les syndicats des pays de la CEI souhaitent vivement la prolongation du corridor II au-delà de Nijni Novgorod, jusqu'à l'Extrême-Orient, par le rail et la route. Mais ils voudraient que l'on tienne compte à cet égard des capacités inutilisées des chemins de fer transsibériens.

4.3. *Le corridor IV*

4.3.1. Le corridor IV débute par deux tronçons à Berlin et à Nuremberg jusqu'à Prague et se scinde dans la ville roumaine d'Arad en une liaison vers le sud, jusqu'à Thessalonique et Istanbul, et une liaison vers Constantza sur la mer Noire. Parallèlement à la route et au rail, des connexions sont également établies avec le Danube, les transports combinés et les ports. Il n'existe pas de mémorandum d'entente signé par tous les États concernés, mais pour l'instant seulement un accord de coopération signé par la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. Le ministère allemand des Transports coordonne l'ensemble des travaux dans ce corridor. Un comité directeur général s'est réuni pour la dernière fois en mai 1998. Une nouvelle réunion devrait encore avoir lieu cette année.

4.3.2. L'UIC coordonne la liaison ferroviaire par l'intermédiaire du même coordinateur que pour le corridor II. Les sociétés de chemin de fer concernées ont adopté un mémorandum d'entente en vue du développement du transport ferroviaire. Il existe un comité directeur chargé de la coopération dans le domaine ferroviaire, dont la prochaine session se tiendra à l'automne 1998. Il s'impose d'organiser dans ce contexte une réunion de travail des milieux socioéconomiques. Cette proposition a reçu un accueil favorable lors des discussions sur le terrain, notamment avec le ministre des Transports de Roumanie.

4.3.3. La coordination des liaisons routières, portuaires et fluviales n'est manifestement assurée qu'au niveau ministériel. Des structures de travail comparables à celles de la coopération ferroviaire n'existent pas encore. S'agissant des plates-formes multimodales, comme par exemple le port de Constantza, qui sert au transbordement de toutes sortes de marchandises, les coopératives et les structures intermodales jouent un rôle important.

4.4. *Le corridor VII*

4.4.1. Le corridor VII recouvre la liaison du Danube, de l'Allemagne à la mer Noire. Il existe un comité directeur, qui étudie principalement la navigabilité du Danube, mais pas de mémorandum d'entente. La Commission apparaît comme le seul coordinateur. La coopération le long du Danube inclut le développement de terminaux intermodaux et de liaisons portuaires ayant fait l'objet d'études de faisabilité. Les prochaines initiatives devraient être prises par le ministère roumain des Transports.

4.4.2. La Convention du Danube de 1948 reste à la base de ce corridor. Les changements politiques rendent aujourd'hui difficile une coopération sur cette base. Les compétences politiques et la composition de la commission du Danube doivent être revues. Le fait que le cours inférieur du Danube ne soit navigable que de jour pose un autre problème pratique. Une réunion de travail des milieux socioéconomiques représentant la navigation intérieure sur le Danube a été préconisée lors des discussions sur place.

4.5. *Le corridor X*

4.5.1. Le corridor X est le corridor le plus récent reliant l'Europe centrale aux Balkans. Il débute par deux embranchements à Munich et Nuremberg qui se rejoignent en Slovénie, puis il passe par Zagreb, Belgrade, Skopje jusqu'à Thessalonique. D'autres liaisons incluent des connexions avec Ploce, Budapest et Sofia. En raison des conflits persistants et des tensions qui subsistent dans la région, ce corridor présente également un caractère hautement politique.

4.5.2. La coopération ferroviaire se caractérise par un dynamisme particulier. Comme dans les autres corridors, c'est un représentant des chemins de fer, en l'occurrence des chemins de fer fédéraux autrichiens (ÖBB), qui a pris l'initiative et qui joue le rôle de coordinateur pour les liaisons ferroviaires. Un mémorandum d'entente doit être conclu d'ici à la fin de 1998 afin d'assurer un développement optimal des transports ferroviaires. Les travaux ne se concentrent pas exclusivement sur l'amélioration des transports dans ce corridor mais incluent également les intérêts environnementaux ainsi qu'un raccordement intermodal systématique avec tous les principaux nœuds de communications situés le long du corridor.

4.5.3. C'est à la Grèce qu'il revient de prendre les prochaines initiatives dans le cadre de la coordination entre les différents modes de transport. Lors d'une rencontre de travail internationale avec le CES, des représentants des milieux socioéconomiques de Slovénie, Hongrie, Croatie et Bosnie-Herzégovine ont unanimement réclamé une grande conférence sur le corridor X. Ils se sont formellement déclarés prêts à cette occasion à avoir des entretiens avec des organisations de Serbie et de la FYROM.

4.6. *La région de la mer Baltique*

4.6.1. La coopération dans la région de la Baltique repose sur une longue tradition qui a été relancée par l'ouverture de l'Europe de l'Est. La coopération dans le domaine des transports joue un rôle important dans la coopération régionale. Le Conseil de la Baltique a ainsi adopté en juillet 1996 des programmes d'action pour la coopération des États riverains de la mer Baltique, incluant des mesures importantes en matière de transports. De plus, les ministres se rencontrent fréquemment pour des conférences sur la mer Baltique. La conférence d'avril 1997 a également servi de conférence préparatoire à la troisième conférence paneuropéenne des transports d'Helsinki. Une autre rencontre s'est tenue cette année sous la présidence du Danemark. C'est la Suède qui a la responsabilité de la coopération dans le domaine de la politique des transports.

4.6.2. La région de la mer Baltique est surtout concernée par le corridor I, qui prévoit une liaison ferroviaire et routière à travers les républiques baltes, avec des connexions en direction d'Helsinki et du sud et de l'est, vers les corridors IX, II et VI. L'utilisation de ce corridor reste largement en dessous des prévisions, notamment pour ce qui est de la liaison ferroviaire. Les formalités frontalières entre les États baltes sont désormais abolies. Les liaisons portuaires jouent un rôle beaucoup plus significatif dans le cadre de ce corridor. Là aussi, la Commission assure la coordination des travaux d'ensemble, et l'UIC celle de la ligne ferroviaire. À la différence de tous les autres corridors, il existe également un coordinateur pour la liaison routière. Un mémorandum d'entente a été signé.

4.6.3. Aussi active et fructueuse que soit la coopération en matière de transports dans la région de la mer Baltique, cela n'a pas suffi pour instaurer ou stimuler fortement un dialogue structuré entre les milieux économiques et sociaux. Depuis quelque temps, les organisations syndicales s'efforcent de constituer une plate-forme de coopération dans la région. Dans ce contexte a été lancée une initiative en faveur d'une action «Transports et économie maritime dans la région de la mer Baltique», qui bénéficie également désormais de l'appui des Länder du nord de l'Allemagne ainsi que des partenaires sociaux. Cette initiative doit déboucher sur un projet régional transfrontalier. Les acteurs concernés souhaiteraient rattacher cette action aux mesures relatives aux zones et aux corridors de transport.

5. Points de départ concrets et mesures à prévoir pour la mise en œuvre de consultations des milieux socioéconomiques relatives aux corridors et aux zones de transport ainsi que d'une coopération entre États voisins en matière de transports

5.1. Les structures de travail actuelles font apparaître essentiellement deux orientations. D'une part, il est possible d'organiser des consultations sur la planification relative au tracé des voies de communication, aux voies de raccordement et aux nœuds de communication, en tenant compte de la nécessité de rattacher aux corridors certaines zones économiques et industrielles. D'autre part, on peut procéder à des consultations portant sur des questions et des projets précis, liés à l'évolution des modalités d'organisation et de fonctionnement, de l'offre et de la qualité des services, ainsi qu'à l'harmonisation et à l'ajustement technique des dispositions législatives et réglementaires.

5.2. Bien que le tracé des corridors soit dans une large mesure défini, il reste à prendre des décisions ponctuelles concernant le prolongement de ce tracé aux extrémités des corridors (corridor II par exemple) et les voies de communication conduisant au corridor («feeders»). On pourrait procéder au moins une fois, à l'initiative des coordinateurs officiels ou des comités directeurs compétents, à des consultations globales concernant les mesures de planification. Des consultations pourraient ensuite être organisées selon un rythme approprié afin d'accompagner les développements ultérieurs, notamment lorsque des modifications de tracés, des nœuds intermodaux et de nouvelles ramifications des voies de communication sont en jeu. Dès lors qu'il y va de l'impact environnemental des projets d'infrastructures, la participation du public concerné est déjà réglementée par le droit communautaire [1].

5.3. Des consultations organisées dans l'optique d'un fonctionnement sans heurts et optimal du système de transports devraient être mises en œuvre par les coordinateurs compétents ou les comités directeurs des

[1] Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — JO L 175 du 5.7.1985, p. 40, en particulier article 6.

corridors concernés. Les questions et les points concrets traités seront déterminés par les travaux en cours. L'objectif devrait être de rechercher en substance plus de transparence et un soutien pour le travail accompli ou bien d'affronter conjointement un problème concret à venir, par exemple lors de l'introduction d'une nouvelle technologie. Les thèmes suivants, susceptibles d'être encore approfondis dans des groupes de travail particuliers, pourraient par exemple être traités: respect et/ou rapprochement des normes de sécurité, fréquence des contrôles concernant l'application des dispositions sociales, coordination des tableaux de service, normes techniques, voies de raccordement, raccordement au réseau de transports publics dans les grandes agglomérations traversées par les corridors. Enfin, il convient également de combler les écarts énormes existant entre les employés des transports de l'Est et de l'Ouest en matière de conditions sociales. Il n'est pas rare dans les pays de la CEI que les salaires soient payés avec de nombreux mois de retard.

5.4. S'agissant des zones de transport, par exemple de la région de la Baltique choisie dans le présent avis, le ministère des Transports responsable fait fonction d'interlocuteur lorsqu'une initiative de consultation est prévue, avec la participation de la Commission, qui a la responsabilité du corridor I voisin.

5.5. Le problème de la compétence, du financement et de la charge de travail inhérents à l'organisation de telles réunions consultatives représente sans conteste une difficulté non négligeable. Des réflexions de fond concernant également le rôle du CES dans ce contexte sont développées au chapitre 6 du présent avis. Indépendamment des clarifications de principe, l'organisation à l'occasion d'une réunion officielle de comité directeur ou d'une autre action d'une première rencontre dont les coûts seront supportés par tous les représentants des catégories socioéconomiques invités devrait représenter une première démarche non contraignante en ce sens. Par ailleurs, une autre solution relativement simple consiste à inviter certains experts à prendre part à des réunions de comités directeurs ou de groupes de travail.

5.6. Bien que les structures de travail dans les corridors aient jusqu'à présent été fortement fonction des modes de transport, les mécanismes de consultation devraient également être organisés sur une base intermodale. Les questions relatives à la coordination technique et organisationnelle, aux dispositions de sécurité, aux niveaux de qualification requis et autres ne sont pas internes à un mode de transport, mais doivent avant tout faciliter le passage d'un mode à un autre. En Europe de l'Est, il importe avant tout d'intégrer la navigation intérieure et son degré d'utilisation dans les débats et les décisions à venir en matière de transports. Les structures de dialogue existant dans les pays de la CEI devraient être prises en considération lors des discussions relatives à la prolongation des corridors en direction de l'Est.

5.7. Afin d'assister les pays candidats à l'adhésion dans la planification de leurs infrastructures de transports, la Commission a lancé l'initiative TINA («Transport Infrastructure Needs Assessment»). Les États ont commencé dans le cadre de trois sous-groupes régionaux (région de la Baltique, Europe centrale et Europe du Sud-Est) à cordonner leurs programmes d'infrastructures dans l'optique du prolongement des réseaux transeuropéens.

5.7.1. Le secrétariat TINA a été mis en place à Vienne en mai 1997 afin d'apporter un soutien technique à ces travaux. Il a pour fonction, à côté d'une assistance technique et organisationnelle et de tâches de cartographie, la constitution de réseaux d'experts, la réalisation d'analyses techniques et socioéconomiques, la collecte de statistiques et l'apport d'une aide pratique pour les réunions de travail.

5.7.2. La Commission a proposé expressément que le secrétariat TINA puisse également servir d'interlocuteur aux milieux socioéconomiques. Il est vrai que son rôle est pour l'instant limité temporellement (novembre 1999) et régionalement (pays Phare), mais une extension de ses activités semble possible. Il est en tout cas important de développer auprès des organisations des États d'Europe centrale et orientale l'information sur les travaux du secrétariat TINA. Si des consultations s'instaurent dans le sens décrit ci-dessus, il serait envisageable que les acteurs ou représentants concernés puissent également s'adresser au secrétariat TINA.

5.8. La coopération actuelle dans les corridors et les zones de transport s'opère de plus en plus dans le cadre d'un réseau, car tous les acteurs concernés ont intérêt à échanger des expériences et à profiter de leur savoir-faire respectif. Tous les acteurs participant à la coordination se rencontrent régulièrement. Il arrive parfois, comme on l'a montré, que les activités de certaines personnes se recoupent. Lorsque des consultations avec les milieux socioéconomiques s'instaurent sur cette base, cela traduit également un besoin d'échanges et de perpétuation de ce processus. Des possibilités correspondantes devraient être offertes, soit sur la base des rencontres officielles des coordinateurs des corridors, des travaux du secrétariat TINA ou d'une autre organisation, soit dans un cadre autonome. Ce dernier point doit être laissé à la seule appréciation des organisations patronales, des syndicats ou d'autres groupes concernés d'Europe centrale et orientale.

Le besoin d'information des milieux socioéconomiques concernés par le corridor X offre un exemple très concret du grand intérêt porté aux échanges d'informations entre les différents secteurs et zones concernés. Ce corridor n'ayant été créé qu'en 1997 à Helsinki, on est conscient du fait qu'un échange structuré d'expériences peut permettre d'éviter certaines erreurs et d'accélérer le développement.

5.9. Il apparaît opportun d'élargir l'échange d'expériences tel qu'il est pratiqué dans les corridors et les zones de transports à la coopération en matière de transports entre États voisins d'Europe centrale et orientale. La base politique commune du rapprochement est la déclaration d'Helsinki.

6. Options pour la coordination paneuropéenne

6.1. Les trois conférences paneuropéennes des transports organisées jusqu'ici ont eu une grande influence et ont ouvert la voie à une politique paneuropéenne avancée. Le comité informel qui, sous l'appellation de comité directeur (CD), a coordonné depuis 1991 les

activités dans ce domaine et a contribué de manière décisive au succès de toute l'entreprise est moins connu du public. Le CD fonctionnait en marge des hiérarchies politiques et des délimitations de compétences traditionnelles et a réuni autour d'une table les principaux organismes et représentants européens des organisations économiques et sociales, avec une participation croissante des pays d'Europe centrale et orientale.

6.2. Cette coopération au caractère informel et ouvert, et qui a joué un rôle de coordination, a porté ses fruits dans le passé et a permis notamment au CES et au Parlement de disposer de possibilités inédites d'influer selon leur propre volonté sur la définition de la politique des transports au niveau paneuropéen. Les activités du CD ont été interrompues.

6.3. La mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki doit être davantage placée sous le contrôle des institutions politiques ayant la compétence et les capacités requises à cette fin. L'organisation d'une autre grande conférence — la quatrième — n'est pas envisagée pour l'instant. M. Kinnock, Commissaire chargé des transports, a toutefois déclaré lors de la session plénière du Comité de février qu'une autre conférence sera organisée si de nouvelles questions en suspens le justifient. La mise en œuvre des décisions prises jusqu'ici passe à juste titre avant. Le Comité est d'accord avec cette approche.

6.4. Il va néanmoins en résulter un vide qui ne pourra pas être comblé par les structures actuelles et qui représentera une perte incontestable au regard des positions défendues dans le présent avis. D'après le CES, on relève dès maintenant, à un an de la conférence d'Helsinki, une diminution constante de la transparence concernant les résultats du processus de suivi. Des expériences isolées attestent que les principes de la déclaration d'Helsinki doivent être péniblement réintroduits dans les déclarations finales des plus récentes conférences régionales ou sectorielles.

6.5. Le Comité économique et social estime qu'une coordination reste nécessaire au niveau européen afin d'assurer la transparence et de contribuer à la coordination des différentes activités. Le Commissaire chargé des transports, M. Kinnock, a lui-même déclaré que le processus de mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki doit faire l'objet en permanence de comptes rendus, de mises à jour et d'explications et que les syndicats, les employeurs et leurs organisations représentatives doivent être associés de manière adéquate à ces activités. Il a fait mention à ce propos d'une réorientation prévue du groupe de travail Transports du G24, en préalable aux discussions et à la coordination futures, orientées vers la pratique. Le Comité souhaiterait être dûment associé à une telle coordination.

6.6. Il est apparu lors d'une réunion intermédiaire au sein de la section des transports et communications, en présence de représentants de la Commission, de la CEMT et du PE, en juin 1998, que ces institutions soutiennent pleinement l'approche défendue dans le présent avis d'initiative du CES. Il convient de renforcer encore la transparence dans la mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki. L'accent est mis dans ce contexte sur le rôle du CES dans l'instauration de mécanismes de consultation associant toutes les catégories concernées. Des accords plus précis relatifs à une coordination globale dans le cadre du suivi doivent être conclus en automne. À cet égard, le Parlement européen devrait continuer à participer activement à l'élaboration de la politique paneuropéenne des transports et utiliser la possibilité de consultation du CES conformément au Traité d'Amsterdam afin d'établir une forme de coopération encore plus intensive.

6.7. Le CES s'est intensément efforcé dans les années passées d'intégrer la participation et le dialogue structuré des milieux socioéconomiques dans la coopération paneuropéenne en matière de transports. Dans le cadre du processus de suivi à venir, le CES est déterminé à œuvrer à la poursuite et au développement des activités menées jusqu'ici. Il reste également disposé à jouer un rôle actif.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'exploitation de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse dans la Communauté [1]»

(98/C 407/18)

Le 9 mars 1998, le Conseil, conformément à l'article 84, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Chagas).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 109 voix pour et 3 abstentions le présent avis.

1. La proposition de la Commission

1.1. Les règles de sécurité de base dans le domaine du transport maritime sont fixées au niveau international par l'Organisation maritime internationale (OMI). Après la tragédie du ferry «Estonia» en 1994, qui a coûté la vie à 852 personnes, le Conseil des ministres des Transports a demandé à la Commission européenne de soumettre une série de propositions visant à assurer les meilleures normes de sécurité possibles aux passagers voyageant au départ et à destination de ports de l'UE.

1.2. La proposition à l'examen, qui fait suite à la législation que le Conseil a adoptée en 1995 afin de rendre obligatoire pour les transbordeurs rouliers le code international de gestion de la sécurité (ISM) de l'OMI [2] et à la proposition de directive introduisant un système d'enregistrement obligatoire des passagers sur les navires de passagers [3], a comme objectifs principaux:

— de réaliser une harmonisation accrue de l'interprétation des prescriptions internationales de sécurité;

— de garantir une application efficace de ces prescriptions et de la législation communautaire pertinente;

— d'assurer la transparence concernant les conditions requises pour l'exploitation de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse à destination et au départ des ports d'un État membre, et ce pour toutes les parties concernées, tant les États d'accueil et du pavillon que les compagnies.

1.3. La proposition de directive a pour objet:

— d'établir la liste des conditions relatives à la sécurité qu'une compagnie doit remplir pour exploiter ces navires et engins;

— d'instaurer un régime d'inspection permettant de vérifier, avant leur mise en service et ensuite à intervalles réguliers, que les navires ou engins remplissent toutes les conditions requises;

— d'assurer la participation des États d'accueil à toutes les enquêtes sur les accidents maritimes;

— d'éviter les procédures superflues d'inspection renforcée par l'État du port;

— de faciliter la mise en service ou le transfert vers d'autres services similaires de navires et engins conformes aux dispositions de la directive.

1.4. La proposition de directive vise à assurer un régime de sécurité commun à tous les bateaux et engins concernés, quel que soit leur pavillon. Les vaisseaux doivent être munis d'un enregistreur des données du voyage (VDR) — l'équivalent de la «boîte noire» d'un avion qui enregistre les informations permettant de faire progresser l'enquête en cas d'accident. Les compagnies doivent veiller à ce que le capitaine ait accès aux informations appropriées concernant les systèmes terrestres d'aide à la navigation et d'autres systèmes d'information, tels qu'établis par les États membres conformément à l'article 10, paragraphe 2.

1.4.1. La Commission souligne la nécessité d'une nouvelle directive, étant donné que les objectifs visés ne pourront être atteints par le biais de la directive 95/21/CE [4] («Contrôle par l'État du port»), qui rend obligatoire seulement l'inspection d'au moins 25 % des navires étrangers faisant escale dans les ports des États membres. Elle ajoute en outre que, contrairement à la directive 95/21/CE, la proposition à l'examen vise tous

[1] JO C 108 du 7.4.1998, p. 123.

[2] Règlement du Conseil (CE) nº 3051/95 du 8 décembre 1995 concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers — JO L 320 du 30.12.1995, p. 14. Avis du CES: JO C 236 du 11.9.1995, p. 42..

[3] Proposition de directive du Conseil sur l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers — JO C 31 du 31.1.1997, p. 5. Avis du CES: JO C 206 du 7.7.1997, p. 111.

[4] Directive 95/21/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port) — JO L 157 du 7.7.1995 p. 1. Avis du CES: JO C 393 du 31.12.1994, p. 50.

les transbordeurs et les engins à grande vitesse, qu'ils opèrent sur des lignes nationales ou internationales.

2. **Observations générales**

2.1. La proposition est perçue comme une mesure positive visant à contribuer à la sécurité des passagers qui voyagent à destination et au départ de ports européens et des marins travaillant à bord de ces navires et engins.

2.2. Le concept d'un régime de surveillance obligatoire renforcé semble être un moyen satisfaisant d'atteindre l'objectif fixé étant donné la variabilité de la nature de l'emploi d'un État membre à l'autres en raison de la diversité des types de navires et du tracé des itinéraires principaux. Tout en reconnaissant la nécessité de rester cohérent par rapport au droit international, ainsi qu'aux conventions, codes et résolutions de l'OMI, ce régime est souhaitable. Dans ce contexte, il est à noter que la Commission a envisagé de restreindre le droit d'exploitation des transports publics aux opérateurs communautaires. Cela aurait simplifié le processus de réglementation par l'application directe du droit communautaire, mais la Commission a considérée que cette option allait à l'encontre de sa politique des marchés ouvert.

2.2.1. En matière de marché intérieur et de politique des marchés ouverts, l'autre option ne s'avérera efficace par rapport aux règles et principes adoptés au niveau international que s'il existe des mécanismes satisfaisants d'inspection et de mise en œuvre. Le concept d'«État d'accueil» est adéquat, mais il nécessite des critères, obligations et responsabilités supplémentaires et concerne tous les navires et engins de ce type, faute de quoi il ne serait pas différent de celui d'«État du port».

2.2.2. Les critères supplémentaires visant à améliorer la sécurité doivent être à la fois transparents et tangibles afin de susciter la confiance du public. Il convient d'adopter une approche pro-active au sein de la Communauté si l'on veut gagner et conserver la confiance du public.

2.3. En plus des notions d'État du pavillon et/ou d'État du port, le concept d'une procédure d'enquête efficace sur les accidents impliquant les États membres à destination et au départ des ports desquels ces navires et engins opèrent est un moyen aussi souhaitable qu'essentiel de rassurer les citoyens de ces États quant à la réalisation d'enquêtes.

2.4. L'introduction obligatoire du code ISM a été accueillie favorablement. Toutefois, son efficacité dépend d'un régime d'inspection et de surveillance obligatoire satisfaisant.

2.5. La référence à l'introduction obligatoire de l'enregistrement des passagers est également la bienvenue, étant donné que cette mesure est essentielle pour les autorités de recherche et de sauvetage. Il y a lieu de rappeler dans ce contexte l'avis du Comité économique et social [1] sur la proposition de la Commission relative à l'instauration de l'enregistrement obligatoire des passagers.

3. **Observations spécifiques**

3.1. Il convient de noter l'inclusion des engins à passagers à grande vitesse étant donné qu'ils sont en concurrence directe avec les transbordeurs rouliers de passagers. Dans certains États membres, les navires qualifiés de transbordeurs rouliers de fret et transbordeurs rouliers de fret à grande vitesse sont pris en compte lorsqu'ils transportent des passagers.

3.2. Aucune exception ne devrait être faite aux prescriptions de sécurité à remplir avant la mise en service d'un tel navire ou engin. Par ailleurs, aucune exception ne devrait être faite lors des inspections ordinaires.

3.3. La Commission reconnaît que certains États membres devront renforcer leur équipe d'inspecteurs qualifiés pour remplir leurs obligations, mais il convient d'accorder davantage d'attention à la mise à disposition de ressources adaptées.

4. **Observations particulières sur les articles et les annexes**

4.1. *Article 5*

4.1.1. Tout en acceptant qu'«il n'est pas besoin de tout bouleverser...», il convient de s'assurer que lorsque l'organisme de réglementation d'un État membre délègue les visites légales concernant les navires et engins battant son pavillon, l'État d'accueil a la possibilité d'effectuer une vérification. Cette mesure devrait s'appliquer jusqu'à ce que le protocole de 1998 sur le système harmonisé de visites et de délivrance de certificats soit entièrement mis en œuvre. Les articles 5 et 6 devraient stipuler que les États hôtes sont tenus de veiller au respect des exigences.

4.1.2. L'installation d'enregistreurs des données du voyage (VDR) répondant aux spécifications techniques de l'OMI est accueillie favorablement.

[1] Proposition de directive du Conseil sur l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers — JO C 31 du 31.1.1997, p. 5. Avis du CES: JO C 206 du 7.7.1997, p. 111.

4.2. *Article 6*

4.2.1. La référence au manque de coopération de la part des États du pavillon et à la nécessité éventuelle pour les opérateurs de battre un autre pavillon est bienvenue. Il importe que l'État du pavillon dispose de l'infrastructure administrative nécessaire pour maintenir un régime de sécurité défini au niveau de l'UE.

4.3. *Article 7*

4.3.1. Aucune disposition n'est prévue concernant les frais liés à la visite du contrôle initiale avant la mise en service d'un navire ou engin, ni pour les visites prévues au paragraphe 3. Il y aurait lieu de se pencher sur cette question.

4.3.2. Pour les visites suivantes autres que celles mentionnées au paragraphe 3, en l'absence d'une disposition spécifique relative aux frais d'inspection, il est supposé que les dispositions de la directive 95/21/CE seront également applicables.

4.3.3. Tout en acceptant qu'il est nécessaire que l'une des visites suivantes à l'improviste ait lieu au cours d'une traversée normale, le Comité estime que la deuxième visite ne devrait pas être obligatoire.

4.4. *Article 8*

4.4.1. Le dispositif d'évaluation commune par une équipe composée d'inspecteurs qualifiés des États d'accueil concernés est accueilli favorablement comme un moyen de supprimer les incohérences et de réduire les désagréments causés aux compagnies. Il convient toutefois de clarifier davantage la coordination des obligations lorsque plusieurs États d'accueil sont concernés, de même que les dispositions transitoires concernant les navires et engins actuellement en fonctionnement.

4.5. *Article 9*

4.5.1. La création d'un mécanisme permettant d'inclure le ou les «État(s) d'accueil» dans le processus d'enquête faisant suite à un accident est accueillie favorablement. Toutefois, il y a lieu de clarifier davantage la relation et l'implication du ou des État(s) d'accueil et de l'État de pavillon dans une telle enquête.

4.5.2. Le Comité attache une importance considérable au fait que les États membres définissent pour les enquêtes sur les accidents maritimes des procédures approfondies et complètes qui impliquent toutes les parties concernées et respectent les dispositions de la Convention SOLAS, chapitre I, règle 21.

4.6. *Annexe 3*

4.6.1. Il faudrait faire ici (ou à l'annexe 5) référence aux cartes de navigation et publications.

4.6.2. La disposition concernant l'évaluation de la fatigue et du système d'affectation du personnel est accueillie favorablement. Dans ce contexte, il est reconnu que les dispositions de l'OMI et de l'OIT représentent la référence appropriée.

4.7. *Annexe 5*

4.7.1. Le Comité se félicite de ce que le paragraphe 8 interdise aux passagers de se rendre sur les espaces particuliers de chargement des transbordeurs rouliers lorsque le navire ou engin fait route. Cette exigence est conforme à l'esprit des dispositions de la convention SOLAS II-1/20-3 (et du paragraphe II-1/B/17.2 de l'annexe à la directive 98/18/CE) sur l'«Accès aux ponts des transbordeurs rouliers». Toutefois, il convient de tenir compte de cette question; en effet, certaines informations portent à croire que cette consigne n'est pas respectée sur certains trajets.

4.8. *Annexe 6*

4.8.1. À propos du paragraphe 3, il est proposé de remplacer les mots «parlée le plus communément en mer» par «utilisée pour la communication à bord».

4.8.2. Concernant le paragraphe 4, il est suggéré de mentionner non seulement la convention SOLAS de 1974, mais aussi les critères définis à l'annexe VII de la directive de 1995 sur le contrôle par l'État du port.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant un système transparent de règles harmonisées en matière de restrictions à la circulation applicables aux poids lourds effectuant des transports internationaux sur des routes déterminées [1]»

(98/C 407/19)

Le 8 juin 1998, le Conseil, conformément à l'article 75, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Wright).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 112 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La confusion qui règne actuellement en matière d'interdictions de circulation dans l'Union européenne [2] a souvent pour conséquence que les trajets doivent être accomplis en un nombre de jours limité, ce qui augmente les risques d'accidents, les encombrements et les dommages causés à l'environnement — soit précisément le contraire de l'effet recherché par l'interdiction de la circulation des poids lourds.

1.2. L'objectif de la proposition de la Commission est donc d'harmoniser les règles en matière de transport dans l'Union européenne, afin que les entreprises de transport routier puissent utiliser de façon optimale les instruments de planification logistique pour l'organisation de leurs opérations de transport international. Les interdictions qui seront établies ne s'appliqueront qu'à un réseau restreint de grandes routes internationales — le réseau routier transeuropéen. Pour toutes les autres routes et pour toutes les opérations de transport qui ne sont pas internationales, les États membres resteront libres de restreindre la circulation comme ils l'entendent.

1.3. Le document de la Commission propose ainsi aux États membres qui souhaitent établir des interdictions de circulation:

— une harmonisation des règles définissant la période pendant laquelle des interdictions peuvent s'appliquer aux opérations de transport international sur le réseau routier transeuropéen, à savoir le dimanche de 7 heures à 22 heures (24 heures en été);

— une harmonisation des règles définissant les types de véhicules et d'opérations de transport auxquels les interdictions ne s'appliquent pas;

— un système de notification: sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission publiera un rapport annuel concernant les interdictions établies pour l'année à venir.

1.4. Des interdictions de circulation de nuit peuvent également être imposées aux camions qui ne respectent pas les normes communautaires en matière de nuisances sonores (entre 22 heures et 5 heures). Une série de dérogations est prévue en cas de circonstances exceptionnelles justifiant une interdiction.

1.5. Un État membre peut étendre les interdictions à des parties du réseau routier transeuropéen à condition de pouvoir justifier une telle mesure par des motifs objectifs tenant à la protection de l'environnement et à la sécurité ou répondant à des préoccupations sociales. Une procédure de comité a été établie en vue d'examiner les demandes de ce type, que la Commission s'engage à traiter dans un délai de deux mois.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de directive sous certaines réserves. Elle servira de base en vue de l'élaboration et de la mise en application d'un système équitable et efficace de règles harmonisées en matière de restrictions applicables aux poids lourds effectuant des transports internationaux sur des routes déterminées.

2.1.1. En outre, le Comité approuve l'argument fondamental de la Commission selon lequel la situation actuelle en matière de restrictions des déplacements des poids lourds au sein de la Communauté est intenable.

2.1.2. Le Comité soutient en principe les restrictions harmonisées proposées dans la directive, mais il émet des réserves quant à l'efficacité du système d'application de ces mesures. En outre, le Comité aimerait souligner le fait que, dans la proposition actuelle, l'intention d'harmoniser les restrictions volontaires applicables aux poids lourds circulant sur le réseau routier transeuropéen ne sera, selon toute probabilité, respectée que par les 7 États membres qui appliquent actuellement certaines formes de restrictions à la circulation. Le Comité ne

[1] JO C 198 du 24.6.1998, p. 17.

[2] Actuellement, sept des quinze États membres de l'Union européenne interdisent la circulation des poids lourds sur leur territoire pendant une partie du week-end et les jours fériés, mais les périodes de vacances, le moment où débute l'interdiction de circuler le week-end et la durée de cette interdiction, les dérogations et même la définition de la notion de poids lourds effectuant un trajet international, diffèrent d'un État membre à l'autre.

pense pas que c'est faire preuve de cohérence avec l'objectif à long terme de création d'une «situation comparable» des transporteurs routiers dans l'ensemble de la Communauté. Reconnaissant les difficultés pratiques que cela comporte et le manque de données convaincantes sur les effets des restrictions à la circulation, le Comité suggère de considérer la proposition de directive comme un premier pas vers l'adoption d'une position véritablement harmonisée au niveau communautaire sur la question de savoir s'il est souhaitable ou pas d'introduire des restrictions à la circulation applicables aux poids lourds.

2.1.3. Compte tenu de l'importance économique, sociale et environnementale des questions concernées et du poids considérable de l'opinion publique pour cette matière, le Comité invite la Commission à s'assurer que le rapport annuel sur les restrictions à la circulation contiendra des données aussi actualisées que possible en pratique sur les effets quantitatifs et qualitatifs de ces restrictions.

2.2.1. Comme le signale la Commission dans son exposé des motifs, la situation actuelle en matière de restrictions à la circulation des poids lourds au sein de l'UE est confuse et inégale. Sept États membres sur quinze appliquent des restrictions, surtout en fin de semaine. Quoi qu'il en soit, la décision d'appliquer des restrictions revient aux États membres. Si nous examinons les mesures appliquées par les sept États membres, nous constatons des divergences entre les heures de début et de fin, et même entre les définitions des véhicules concernés. La situation se complique encore davantage par l'application souvent peu coordonnée de jours fériés différents au sein de la Communauté, ce qui perturbe l'organisation des trajets de poids lourds dans certains États membres. Par ailleurs, des raisons diverses sont avancées par les États membres pour justifier ces restrictions.

2.2.2. En réalité, l'existence de ces restrictions accroît les coûts du transport routier au sein des États membres qui les appliquent et de manière générale, complique l'organisation du transport international. L'expérience montre que l'existence de restrictions non coordonnées est particulièrement pénible pour les transporteurs qui voyagent sur de longues distances. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs États membres aient demandé à la Commission de présenter des propositions visant à limiter les répercussions négatives des restrictions à la circulation. Le Comité reconnaît la nécessité d'adopter une directive visant à clarifier et harmoniser les restrictions à la circulation des poids lourds, avant tout pour assurer l'égalité de traitement favorable à une utilisation des poids lourds conforme à l'évolution du réseau routier transeuropéen, tout en équilibrant les besoins économiques, sociaux et environnementaux.

2.2.3. Il est à noter à cet égard, que dans son exposé des motifs, la Commission plaide vivement en faveur de la suppression des restrictions à la circulation des poids lourds en fin de semaine. Ainsi, elle fait valoir que rien ne prouve que les restrictions actuelles à la circulation ont entraîné un glissement du transport routier vers le transport ferroviaire en fin de semaine. La Commission n'apporte pas de preuve permettant d'affirmer a priori que les restrictions générales à la circulation des poids lourds en fin de semaine réduisent le niveau d'accidents routiers en fin de semaine. De manière générale, il est suggéré que ces restrictions à la circulation de fin de semaine ne sont guère susceptibles de réduire la pollution atmosphérique liée au transport. Par ailleurs, la Commission souligne que le transport international de poids lourds ne représente qu'une proportion relativement faible du trafic routier total au sein de la Communauté — il représente à peine 2,7 % de tous les mouvements de véhicules sur les routes allemandes par exemple.

2.2.4. En revanche, les encombrements sont invoqués pour soutenir que la suppression totale des restrictions permettrait d'étaler le même nombre de poids lourds sur 6 ou 7 jours plutôt que sur 5 (bien qu'il faille préciser qu'un accès libre au réseau routier risque d'entraîner un accroissement des transports par poids lourds) tout en entraînant une économie de quelque 3 milliards d'écus. De plus, la Commission affirme que les restrictions non coordonnées actuelles entravent, dans certains cas, la mise en œuvre du règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil relatif à l'harmonisation de la législation sociale dans le domaine des transports routiers. Les restrictions imposent manifestement aux conducteurs des périodes de repos qui ne coïncident parfois pas avec celles prescrites par les articles 8 et 9 du règlement, ou n'ont pas la même durée. La mise en œuvre des périodes de repos provoque déjà des problèmes majeurs concernant le stationnement des poids lourds, en particulier sur les autoroutes et aux environs de certains ports. Une initiative publique/privée relative à l'aménagement d'aires de stationnement appropriées est souhaitable. Le Comité conseille vivement à la Commission de se pencher sur cette question et de soumettre des propositions afin de soutenir les restrictions à la circulation décrites dans la proposition de directive et de permettre leur mise en application dans les faits.

2.2.5. Nonobstant ces arguments de taille en faveur de la suppression des restrictions à la circulation des poids lourds, la Commission reconnaît le poids considérable de l'opinion publique et admet qu'il existe des raisons valables pour maintenir certaines restrictions à la circulation. Elle reconnaît que les conditions du trafic varient entre les différents États membres et que les restrictions proposées devraient, autant que possible, respecter la compétence de décision des États membres en matière de gestion du trafic et ne pas affecter les restrictions qui n'ont pas de conséquences sur le trafic international. Dès lors, la proposition de la Commission est limitée au transport international de poids lourds sur le réseau routier transeuropéen. L'objectif présenté par la Commission est la création d'un «système transparent de règles harmonisées» au niveau de la Communauté européenne pour assurer une «bonne planification logistique des opérations de transport» et, en définitive, améliorer le fonctionnement du marché unique.

2.2.6. Le Comité souhaite formuler deux observations à ce stade. Tout d'abord, il se réjouit des efforts consentis par la Commission afin de réunir des données sérieuses sur les effets des restrictions à la circulation existantes sur des questions économiques, sociales et environnementales majeures. Toutefois, il invite instamment la Commission à publier une étude plus détaillée des conclusions de la recherche dans ces domaines et, par ailleurs, lorsqu'il n'y a pas de base de données statistiques, ce qui semble être le cas pour certaines informations, à mettre en œuvre des actions afin de remédier à la situation de sorte que l'examen des mesures à prendre puisse se dérouler sur la base d'informations suffisantes. Ensuite, et ce point est crucial, il semble y avoir une contradiction entre l'objectif affirmé de fournir un système transparent de règles harmonisées et le fait de permettre aux États membres de choisir librement s'ils souhaitent ou non imposer des restrictions à la circulation des poids lourds sur leur territoire.

2.2.7. La proposition de directive fournit effectivement un système de règles harmonisées. Néanmoins, comme elle n'offre pas le moyen de garantir l'application égale des règles au sein de la Communauté, elle est peu susceptible de modifier en profondeur l'application inégale de restrictions à la circulation des poids lourds en fin de semaine. Étant donné que la Commission reconnaît que plus de la moitié des États membres n'exercent pas de restriction à la circulation des poids lourds en fin de semaine, il n'est guère légitime de supposer que cette directive, telle qu'elle est proposée actuellement, modifiera l'attitude et la politique de ces États membres. Pour cette raison, la situation confuse et non coordonnée au sein de la Communauté restera probablement inchangée. Elle ne s'améliorera que dans les États qui appliquent actuellement des restrictions en fin de semaine et qui décident d'adopter les nouvelles règles. Il convient de noter que le Comité s'inquiète de la persistance éventuelle d'inégalités dans l'application d'interdictions à la circulation des poids lourds et, par conséquent, invite instamment la Commission à collaborer avec tous les États membres pour assurer une meilleure coordination des restrictions à la circulation conformément à l'objectif de la présente directive.

2.3. Selon le Comité, la Commission devrait réexaminer la question de savoir comment assurer la coordination des restrictions proposées pour les poids lourds dans tous les États membres. Le Comité est conscient des difficultés rencontrées en l'occurrence et de la nécessité d'introduire un cadre harmonisé, tant efficace qu'équitable. Il reconnaît également l'importance du maintien des droits de chaque État membre en matière de gestion du trafic. À cette fin, il suggère d'ajouter un délai de 5 ans au cours duquel les États membres pourraient aligner leurs pratiques sur les restrictions proposées pour le trafic des poids lourds sur le réseau routier transeuropéen. C'est bien évidemment une pratique courante dans le cas de directives qui requièrent des adaptations majeures de la part des États membres.

3. **Observations spécifiques**

3.1. *Conformément aux observations du paragraphe précédent, le Comité propose les amendements suivants*

3.1.1. Article 6

Ajouter à la fin de cet article:

«Le rapport annuel contiendra une analyse statistique des conséquences économiques, sociales et environnementales des restrictions à la circulation des poids lourds, telles que les décrit la présente directive. Cette analyse comprendra notamment des comparaisons des principaux résultats comme entre les États membres qui continuent de prévoir des restrictions à la circulation et ceux qui choisissent de ne pas appliquer de telles restrictions. Par ailleurs, le rapport citera et analysera les études pertinentes réalisées dans ces domaines.»

3.1.2. Le Comité soutient les autres articles, points et annexes de la proposition de directive. Il aimerait cependant recevoir plus de détails sur les moyens qui seront mis en œuvre pour créer le comité représentatif décrit à l'article 8. Le Comité espère au moins que cet organe sera tout à fait représentatif des partenaires économiques et sociaux appropriés.

3.1.3. Article 10

Après le deuxième alinéa, insérer le nouvel alinéa 3 suivant:

«Les États membres, qui n'adoptent pas les dispositions de la présente directive telles que définies dans le premier alinéa ci-dessus, devraient réviser leur position au moins une fois par an avec la Commission en ce qui concerne les restrictions à la circulation des poids lourds afin de continuer à progresser vers une meilleure harmonisation et coordination en la matière sur l'ensemble du territoire communautaire.»

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté»

(98/C 407/20)

Le 8 juin 1998, le Conseil, conformément à l'article 75, paragraphe 1, alinéas c) et d), du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Kubenz).

Lors de sa 357e session plénière tenue les 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 111 voix pour et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Conseil, en adoptant la directive nº 96/96/CE [1], a déjà prévu que les véhicules routiers utilitaires devaient subir un contrôle technique annuel dans un centre de contrôle.

1.2. Conformément au règlement (CEE) nº 4060/89 [2], modifié par le règlement (CEE) nº 3356/91 [3], les États membres sont déjà tenus d'effectuer certains contrôles des véhicules routiers découlant de la transposition de directives communautaires et d'accords internationaux relatifs à des prescriptions techniques ou autres et ce sans discrimination sur tout leur territoire et non plus seulement à leurs frontières nationales.

2. La proposition de directive de la Commission

2.1. La Commission estime cependant qu'il est peu probable qu'un contrôle annuel puisse garantir de manière satisfaisante que les véhicules utilitaires exploités sur le territoire de la Communauté conservent un niveau acceptable d'entretien pendant une année entière.

2.2. La proposition prévoit que les États membres effectueront, en plus du contrôle technique annuel, des contrôles portant sur une part représentative des véhicules utilitaires lourds circulant sur leurs routes chaque année.

2.3. Ces contrôles peuvent être réalisés sur les routes, dans les ports, sur d'autres lieux de stationnement des véhicules ou, ce qui est le cas le plus fréquent pour les véhicules des services publics, dans les dépôts des exploitants.

2.4. La proposition de directive prévoit un contrôle routier en trois étapes:

1) une inspection visuelle de l'état d'entretien du véhicule circulant sur le réseau routier, effectuée par un inspecteur formé pour le contrôle des véhicules;

2) une inspection rapide du véhicule à l'arrêt, comprenant notamment un contrôle des documents de conformité à la réglementation technique (c'est-à-dire la preuve que le véhicule a été soumis au contrôle technique obligatoire);

3) un contrôle du véhicule sur le bord de la route afin de déceler les carences d'entretien, telles qu'une opacité excessive des fumées d'échappement, des pneus lisses ou endommagés, un dispositif d'éclairage et de signalisation défectueux, un limitateur de vitesse présentant des défaillances et, dans la mesure où cela peut être observé, un dispositif de freinage défectueux.

2.5. Si ce contrôle technique montre que le véhicule n'est pas conforme aux normes fixées et qu'il représente en outre un risque important pour ses occupants ou pour les autres usagers de la route, ce véhicule doit être immédiatement interdit de circulation sur la voie publique.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social a déjà insisté à plusieurs reprises dans des avis antérieurs sur l'importance que revêt la sécurité des transports et la protection de l'environnement.

3.2. Le Comité économique et social estime que cette proposition de directive ne peut servir cet objectif que s'il est formulé de manière à tenir davantage compte de la pratique. Il souligne, en outre, que les États membres peuvent déjà aujourd'hui contribuer par d'autres mesures à l'amélioration de l'état d'entretien et de la conformité à la réglementation technique des véhicules, par exemple par des contrôles périodiques supplémentaires pour les véhicules utilitaires lourds en fonction de l'âge du véhicule et donc de l'état d'usure que l'on peut en attendre.

[1] JO L 46 du 17.2.1997, p. 1. Avis du Comité économique et social — JO C 34 du 12.2.1996, p. 24.
[2] JO L 390 du 30.12.1989, p. 18. Avis du Comité économique et social — JO C 194 du 31.7.1989, p. 24.
[3] JO L 318 du 20.11.1991, p. 1. Avis du Comité économique et social — JO C 269 du 14.10.1991, p. 34.

4. **Observations particulières**

4.1. *Sur l'article 3*

4.1.1. Le Comité économique et social est d'avis que la troisième étape du contrôle auquel devra être soumis le véhicule au bord de la route conformément à l'annexe II est source d'énormes difficultés techniques et représente une perte de temps.

Le Comité économique et social propose l'approche progressive suivante, qui permettrait d'effectuer les contrôles de la manière la plus simple et la plus efficace qui soit:

«Article 3

Le contrôle routier s'effectue selon une approche en trois étapes:

1) Tout d'abord, un inspecteur formé pour le contrôle des véhicules effectue une inspection visuelle de l'apparence générale du véhicule utilitaire qui circule, selon un procédé de sélection stochastique.

2) Si, à la suite de cette inspection visuelle, il y a des raisons de soupçonner que le véhicule n'est pas entretenu de manière satisfaisante, le véhicule à l'arrêt subit une inspection audiovisuelle rapide des dispositifs d'échappement et d'insonorisation du circuit de carburant, du dispositif de freinage, des pneus, du dispositif d'éclairage et des rétroviseurs, de la sécurité du chargement et des équipements nécessaires ainsi qu'un contrôle des documents techniques; ceux-ci comprennent notamment la preuve que le véhicule a été soumis au contrôle technique obligatoire, conformément à l'article 2 de la directive 96/96/CE ou, conformément à l'article 3, 1er paragraphe, de ladite directive, la preuve que le véhicule utilitaire a subi récemment un autre contrôle routier. Lorsque les documents présentés ne suffisent pas à prouver que le véhicule se trouve dans un bon état d'entretien ou que l'inspecteur soupçonne que le véhicule n'est pas conforme à la réglementation technique, on peut alors passer à la troisième étape.

3) S'il est impossible de remédier immédiatement aux carences constatées lors de l'inspection audiovisuelle rapide, le véhicule, lorsque les réparations auront été effectuées, devra subir dans un délai de [...] jours un nouveau contrôle dans un centre de contrôle conformément à la directive 96/96/CE, pour faire constater par celui-ci que les carences ont été comblées.»

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

4.2. *Sur l'article 5*

4.2.1. La liste de contrôle décrite à l'annexe I est trop détaillée et les informations concernant notamment le conducteur, l'expéditeur et le destinataire pourraient être supprimées. Cette liste devrait cependant comporter les points suivants du contrôle audiovisuel:

«13. Motif de la non-conformité

— Manque de preuve selon directive 96/96/CE;

— Manque de preuve examen de l'opacité de la fumée ou des émissions gazeuses

— Non-conformité apparente:

• dispositif d'échappement et d'insonorisation

• circuit de carburant

• dispositif de freinage

• pneus

• dispositifs d'éclairage/rétroviseurs

• sécurité du chargement

• équipements.»

La classification des résultats est trop détaillée. Elle devrait se limiter aux points suivants:

«16. Résultats du contrôle

— reconnu conforme

— reconnu non conforme

— retrait immédiat de la circulation.»

4.2.2. Les véhicules utilitaires pour lesquels il peut être prouvé qu'ils ont été, volontairement ou conformément à des dispositions nationales, entretenus à intervalles réduits et contrôlés périodiquement devraient pouvoir être dispensés d'un contrôle routier supplémentaire.

4.2.3. L'article 5, paragraphe 2, peut être supprimé puisque l'article 3, paragraphe 3, prévoit désormais des dispositions à cet égard.

4.3. *Sur l'annexe II*

L'annexe II devrait être supprimée.

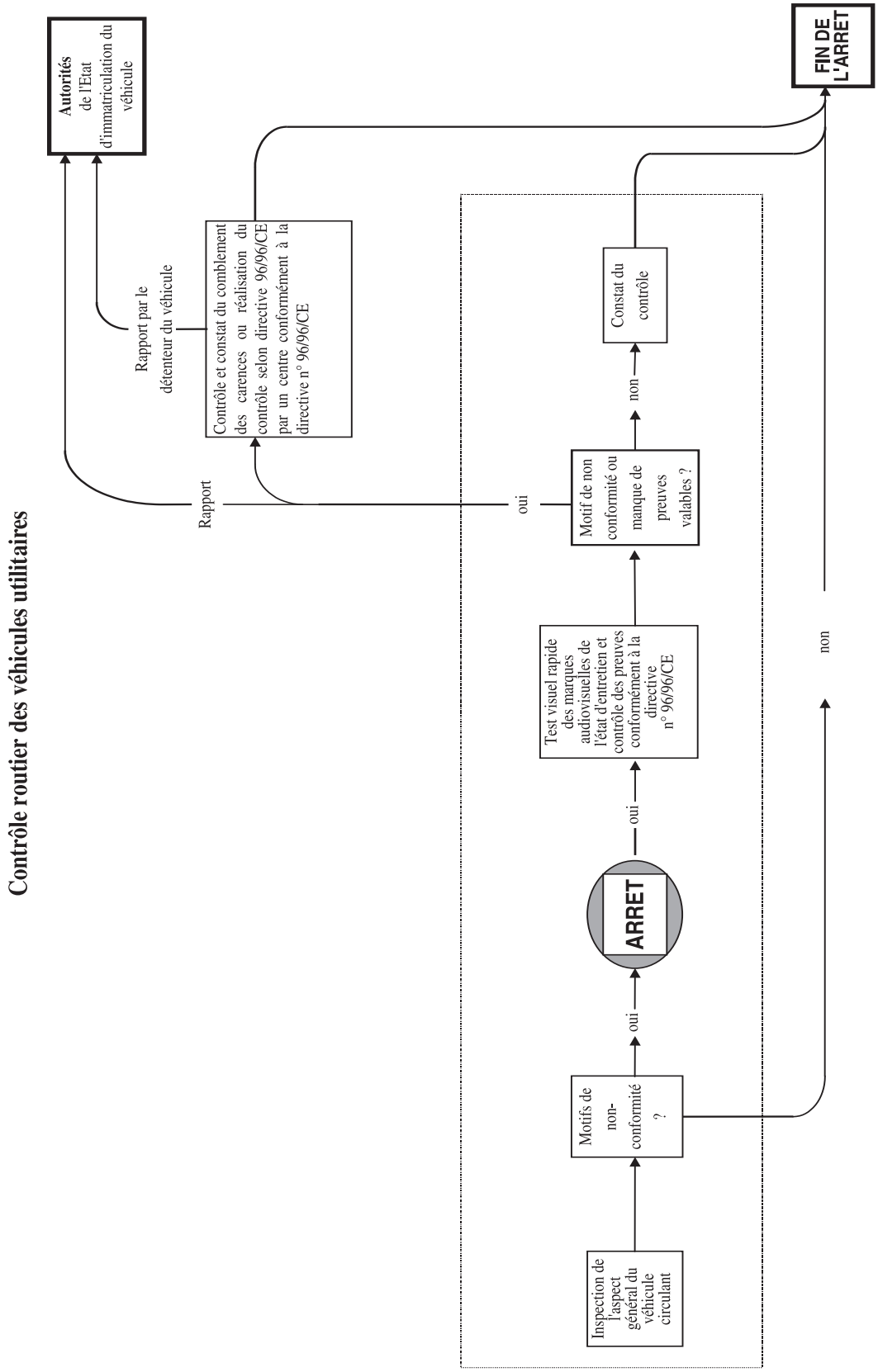
5. **Résumé et conclusions**

5.1. Le présent projet de directive représente une approche permettant d'améliorer la sécurité routière et le caractère écologique des véhicules utilitaires lourds, si l'on garantit son application sans discrimination.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social



Avis du Comité économique et social sur le «Projet de directive de la Commission modifiant la directive 90/388/CEE en vue de garantir que les réseaux de télécommunications et les réseaux câblés de télévision appartenant à un seul et même opérateur constituent des entités juridiques distinctes»

(98/C 407/21)

Le 4 mars 1998, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur le projet susmentionné.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a constitué un groupe d'étude et désigné M. von Schwerin comme rapporteur.

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a nommé M. von Schwerin rapporteur général et a adopté par 85 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La directive 90/388/CEE de la Commission européenne (ci-après dénommée «Commission») du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications [1], a ouvert certains services de télécommunications à la concurrence et a contraint les États membres à prendre les dispositions nécessaires pour l'ouverture progressive des services de télécommunications.

1.2. Le 18 octobre 1995, la Commission a adopté la directive câble 95/51/CE [2], qui invite les États membres à mettre les réseaux câblés de télévision à la disposition des services de télécommunications déjà libéralisés.

Les États membres sont en outre invités à faire en sorte que les organismes de télécommunications fournissant l'infrastructure du réseau câblé de télévision tiennent une comptabilité distincte en ce qui concerne la fourniture du réseau public de télécommunications et du réseau câblé de télévision et leurs activités en tant que fournisseurs de services de télécommunications.

1.3. Dans les directives câble et concurrence 96/19/CE [3], la Commission est invitée à examiner, avant la totale libéralisation du marché en 1998, les deux aspects suivants:

— les incidences sous l'angle de la concurrence de la fourniture de réseaux de télécommunications et de réseaux câblés de télévision par le même opérateur et

— les restrictions à l'utilisation des réseaux de télécommunications pour la fourniture de capacité de télédistribution par câble.

1.4. La Communication de la Commission du 7 mars 1998 concernant le réexamen, au regard des règles de concurrence, de la fourniture de réseaux de télécommunications et de réseaux câblés de télédistribution par un seul et même opérateur, ainsi que la suppression des restrictions à la fourniture de capacité de télédistribution par câble via les réseaux de télécommunications [4], répond à cette demande.

2. La proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission prévoit que les États membres garantissent que les organismes de télécommunications qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs pour la fourniture de réseaux câblés de télévision exploitent ceux-ci via une entité juridique distincte.

2.2. La Commission poursuit avec cette directive l'objectif de développer la concurrence dans les États membres, notamment dans le domaine des réseaux. Cela vaut aussi bien pour les services téléphoniques que pour la radiodiffusion, dans la mesure où les réseaux appartiennent à des opérateurs distincts.

2.3. La Commission considère, sur la base des études qu'elle a fait réaliser [5], que l'appartenance de réseaux de télécommunications et de réseaux câblés à large bande à un même opérateur influe négativement sur l'innovation, la concurrence et le développement des infrastructures et que de ce fait, le développement technique de l'infrastructure de réseau est freiné par la fourniture de réseaux de télécommunications et de réseaux câblés de télévision par un même opérateur. Elle fonde sa thèse sur les arguments suivants:

— dans de nombreux États membres, les entreprises en position dominante sont dans une situation a priori bien plus favorable que les opérateurs nouveaux venus sur le marché;

[1] JO L 192 du 24.7.1990, p. 10.
[2] JO 256 du 26.10.1995, p. 49.
[3] JO L 74 du 22.3.1996, p. 13.
[4] JO C 714 du 7.3.1998, p. 4.
[5] Arthur D. Little International, «Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services», 1997 et Coudert, «Study on the Scope of the Legal Instruments under EC Competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors», 1997.

— il existe des restrictions à l'utilisation des réseaux de télécommunications pour la fourniture de capacité de télédistribution par câble;

— la tenue d'une comptabilité distincte pour la fourniture de réseaux concurrents par un seul et même opérateur, comme prévu par la directive 95/51/CE, n'assure pas les sauvegardes nécessaires contre toutes les formes de comportements anticoncurrentiels;

— il existe un conflit d'intérêts entre les entreprises concernées, dans la mesure où toute amélioration substantielle soit de leur réseau de télécommunications soit de leur réseau câblé de télévision pourrait entraîner des pertes commerciales pour l'autre réseau.

3. Observations générales

3.1. Le Comité prend acte du fait que la Commission continue d'œuvrer résolument à la libéralisation du secteur des télécommunications et approuve l'objectif de la Commission de favoriser par des dispositions réglementaires européennes la croissance et la création d'emplois.

3.2. Le Comité est d'avis que les mesures réglementaires de la Commission — y compris celles relatives aux réseaux câblés de télévision:

— contribuent à développer une société de l'information à orientation sociale et à améliorer la qualité de la vie;

— renforcent la cohésion économique et sociale communautaire;

— stimulent la compétitivité et la volonté d'innovation des entreprises;

— doivent servir à garantir et à créer des emplois.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité ne trouve pas que le projet de directive, joint aux études présentées [1], fasse apparaître que la séparation juridique de l'exploitation des réseaux de télécommunications et de télévision par câble stimule notablement le développement des infrastructures techniques. Le Comité signale qu'aux États-Unis, où l'on sait pourtant que la concurrence locale est limitée, le géant des télécommunications AT& T a été autorisé à acquérir l'opérateur de réseaux câblés de télévision TCI. Le processus de développement est donc là-bas inversé, phénomène dont les causes devraient également être prises en compte en Europe.

4.2. Le Comité souligne que l'approche réglementaire de la Commission ne tient pas compte des grandes divergences existant entre les États membres dans le domaine du droit des médias.

4.3. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel il serait souhaitable, indépendamment du régime de propriété, de ne pas retarder l'émergence de nouveaux services de télécommunications plus perfectionnés, de manière à ce que le progrès technique ne soit pas entravé aux dépens des utilisateurs.

4.3.1. La Commission européenne justifie dans les considérants de la proposition de directive l'application de l'article 90 CEE en liaison avec l'article 86, point b), du Traité CEE en affirmant que l'appartenance de deux types de réseaux à un même opérateur devrait entraîner de nouvelles formes de comportements anticoncurrentiels.

4.3.2. D'après le Comité, cette interprétation étend de manière excessive le champ d'application de l'article 86, point b), comme il ressort du cadre juridique défini par cet article [2].

4.4. Aux termes de la directive 95/51/CE (voir note 2), les États membres sont tenus, en cas d'appartenance de réseaux de télécommunications et de télévision par câble à un même opérateur, d'imposer aux entreprises la tenue d'une comptabilité séparée. Cet article s'applique depuis 1996. Même en tenant compte des études réalisées, il n'existe certainement pas encore d'analyses suffisamment complètes des expériences en la matière, en particulier au niveau sectoriel.

4.5. Afin d'assurer le respect de l'article 90 du Traité CE, la Commission prévoit la séparation juridique des réseaux de télécommunications et de télévision par câble, ceux-ci pouvant en principe toutefois appartenir à une même entreprise. D'après les considérants, l'exigence de séparation juridique est remplie lorsque les activités de télévision par câble d'un organisme de télécommunications sont cédées à une filiale à 100 % de cet organisme. La Commission ne considère la scission de l'unité juridique que comme une possibilité. Elle annonce dans les considérants d'autres actions dirigées vers les États membres au vu des cas individuels qui lui seront soumis. Le Comité se montre réservé à l'idée d'autres actions de la Commission. Il attire l'attention de celle-ci sur le fait

[1] Arthur D. Little International, «Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services», 1997 et Coudert, «Study on the Scope of the Legal Instruments under EC Competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors», 1997.

[2] «Article 86: "Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci". Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à: b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs.»

que cela ne peut qu'être source d'insécurité juridique et que cela va à l'encontre de l'objectif de la Commission de promouvoir l'innovation, la concurrence et le développement des infrastructures dans le secteur des télécommunications.

4.6. Le Comité juge disproportionnées les autres possibilités d'intervention prévues dans les considérants, telles que l'éventuelle cession obligatoire des activités de télévision par câble.

À cet égard, il y a lieu d'après le Comité, en vertu de l'article 222 du Traité CE, de ne pas porter atteinte au régime de la propriété dans les États membres.

4.7. La Commission a présenté le 3 décembre 1997 le «Livre vert sur la convergence des secteurs de télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation» (ci-après dénommé «Livre vert»). Ce Livre vert décrit la convergence technique engendrée par l'utilisation de technologies numériques et qui conduit à la convergence des marchés.

Le Comité considère que le principe de convergence devrait également s'appliquer au secteur du câble. Une séparation juridique des réseaux de télécommunications et de télévision par câble maintient les entreprises concernées dans un secteur limité des marchés en voie de convergence — et ce aussi dans l'optique de l'internationalisation de ce marché, d'où un handicap concurrentiel pour les entreprises européennes concernées.

5. **Conclusions**

5.1. Au cours de la discussion, la Commission a signalé que lors de l'élaboration du texte définitif, l'article 9 de sa proposition peut être remanié jusqu'à la présentation du texte définitif afin de prendre en compte les articles 86 b) et 90 du Traité et le contenu des directives existantes. On regrettera que la Commission n'ait pas avancé de propositions plus concrètes, ce qui eût été susceptible de susciter d'autres réflexions dans l'avis du Comité à certains égards.

5.2. Le Comité accueille favorablement l'objectif de la Commission de promouvoir par des mesures réglementaires européennes la croissance et la création d'emplois. Comme cela a été exposé dans les observations générales, le cadre réglementaire est déterminant dans le secteur du câble également pour la sauvegarde et le renforcement de la capacité d'innovation des entreprises européennes, pour l'emploi et pour les futures conditions de travail et de vie en Europe.

5.3. Le Comité estime, compte tenu des bases juridiques actuelles [1], que la directive à l'examen n'est pas suffisamment conforme à ces objectifs. Cette proposition de directive laisse un grand nombre de questions ouvertes concernant le principe de proportionnalité et génère, en partie tout au moins, une certaine insécurité juridique.

[1] Article 2 du Traité CE: «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.»
Article 117 du Traité CE: «Les États membres estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.»

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation des conditions d'examen concernant les conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses [1]»

(98/C 407/22)

Le 14 avril 1998, le Conseil, conformément à l'article 75 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Giesecke).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 116 voix pour et 1 voix contre le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le 3 juin 1996, le Conseil a approuvé la directive 96/35/CE concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle des conseillers à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses par route, par rail ou par voie navigable, qui visait à garantir un niveau uniforme et élevé de sécurité dans ce domaine.

1.2. Afin de permettre une exécution harmonisée de cette directive, la Commission propose une autre directive portant sur l'harmonisation des conditions d'examen.

1.3. Le certificat de formation professionnelle attestant la réussite d'un examen doit garantir une formation harmonisée et de haut niveau et doit être reconnu par tous les États membres.

1.4. Le Comité économique et social a toujours préconisé les normes les plus élevées en matière de sécurité.

2. Contenu de la proposition de la Commission

2.1. Dans le cas présent, la Commission considère que l'adoption d'une directive par le Conseil est la procédure appropriée pour poser le cadre juridique de l'harmonisation des conditions d'examen. La base juridique de cette proposition est l'article 75, paragraphe 1, point c), du Traité instituant la Communauté européenne. Le texte présente également de l'intérêt pour l'EEE.

2.2. Étant donné que le certificat de formation communautaire pour les conseillers à la sécurité est valable dans tous les États membres ainsi que dans les pays de l'EEE, il y a lieu de garantir des conditions d'examen identiques et de haut niveau. C'est l'objectif poursuivi par la proposition de la Commission.

2.3. Le projet de directive définit tout d'abord le but de la proposition, son champ d'application et les principales expressions utilisées.

2.4. L'article 3 fixe les modalités de l'examen, en faisant référence à la directive de base: connaissances requises, recueil de questions, épreuves écrites.

2.5. L'article 4 définit les cas restreints d'exception pour l'examen des conseillers dont l'entreprise est spécialisée dans le transport d'un certain type de marchandises dangereuses.

2.6. Les autres articles réglementent les critères minimum et les critères d'habilitation applicables aux organismes examinateurs, ainsi que la procédure de comité à appliquer dans le cadre de la directive.

2.7. La directive 96/35/CE dispose que les entreprises concernées doivent désigner, au plus tard le 31 décembre 1999, un ou plusieurs conseillers à la sécurité.

2.8. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 96/35/CE, le conseiller à la sécurité doit être titulaire d'un certificat de formation professionnelle de modèle communautaire.

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, pour l'obtention du certificat, le candidat doit recevoir une formation sanctionnée par la réussite d'un examen.

3. Observations générales

3.1. Le Comité salue la proposition de la Commission. Celle-ci contribue à la mise en œuvre de la directive 96/35/CE et par conséquent à l'amélioration ultérieure de la sécurité des transports de marchandises dangereuses.

3.2. L'harmonisation des conditions d'examen permet également d'éviter le «tourisme» à destination des États membres dans lesquels les conditions d'examen sont différentes.

[1] JO C 148 du 14.5.1998, p. 21.

4. **Observations spécifiques**

4.1. La formation et l'examen conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 96/35/CE ainsi que les préparatifs nécessaires (élaboration du recueil de questions, désignation de l'organisme examinateur) demandent un laps de temps suffisant.

Cette période devrait compter au moins 12 mois. Les dispositions légales requises devraient dès lors être adoptées par les États membres avant le 1er janvier 1999. Le Comité invite la Commission à accepter cette date.

4.2. Il est proposé d'ajouter un nouveau paragraphe 6 à l'article 3, portant sur les dispositions suivantes:

a) durée indicative de l'examen;

b) nombre de questions pour le certificat ne concernant qu'un ou deux modes de transport;

c) documents autorisés pendant l'examen (par exemple, législation internationale et nationale).

4.3. Il est proposé de remplacer le début du paragraphe 5 de l'article 3 par le texte suivant:

«Les questions principales doivent être tirées des matières figurant à l'annexe II de la directive 96/35/CE.»

4.4. Il y a lieu de supprimer le paragraphe 2 de l'article 4. La Commission ne peut pas vérifier toutes les exceptions admises, d'autant plus que cela doit se faire dans le cadre d'une procédure très longue.

4.5. L'article 8 est superflu, car il fait référence à un organisme qui existe déjà.

4.6. En ce qui concerne l'article 9, il y a lieu de se référer au point 4.1 des observations générales, portant sur l'opportunité d'une mise en œuvre aussi rapide que possible de la directive relative aux conditions d'examen.

4.7. L'article 9, paragraphe 1, est en contradiction avec les délais prescrits par la directive 96/35/CE, selon laquelle les conseillers à la sécurité doivent être désignés pour le 1er janvier 2000. Étant donné que conformément à cette directive, ils doivent auparavant recevoir une formation sanctionnée par la réussite d'un examen, la date proposée pour la mise en œuvre de cette disposition légale — le 1er janvier 2000 — est manifestement trop tardive.

4.8. La date figurant à l'article 9, paragraphe 3, est erronée, en raison d'une faute typographique.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) modifiant le Règlement (CE) nº 2236/95, déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens [1]»

(98/C 407/23)

Le 19 mai 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 129 D du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juillet 1998 (rapporteur: M. Whitworth).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 107 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction et contexte

1.1. Le Traité de l'Union européenne, signé à Maastricht en février 1992, instituait le cadre général de la création de réseaux transeuropéens dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie et prévoyait, à son article 129 C, un financement communautaire pour les projets d'intérêt commun dans le domaine des RTE.

1.2. Les règles détaillées pour l'octroi de ce concours financier sont fixées par le Règlement (CE) nº 2236/95 alors que la décision nº 1692/96 contient les lignes directrices du développement des réseaux transeuropéens et la définition des projets d'intérêt commun.

1.3. Il est inévitable que les Règlements et les décisions de ce type se trouvent améliorés par une révision, imposée par l'expérience acquise. Le Comité a d'ores et déjà émis son avis sur les propositions de la Commission visant à modifier la décision nº 1692/96 et en effet, l'article 19 du règlement (CE) nº 2236/95 appelle une révision à envisager avant la fin de 1999.

2. Les propositions de la Commission

2.1. La Commission vient de présenter ses propositions pour la révision du Règlement (CE) nº 2236/95. Les modifications sur le fond peuvent être résumées ainsi:

— introduction du concept de programmation pluriannuelle en matière de financement et de prévisions budgétaires;

— subventions à 100 % pour les études à caractère stratégique faites à l'initiative de la Commission;

— suppression de la limite de cinq ans appliquée aux bonifications d'intérêts;

— soutien communautaire pour les capitaux à risques finançant les projets RTE;

— optimisation de l'effet multiplicateur des ressources communautaires en assurant la promotion de financements privés, notamment par les partenariats public/privé;

— relèvement à 20 % du taux maximal d'intervention de 10 % dans le cas de projets dont l'intérêt communautaire est particulièrement significatif;

— révision de la procédure d'appréciation, de suivi et d'évaluation.

2.2. Plusieurs autres changements relativement mineurs sont proposés, et le plus visible d'entre eux est l'obligation d'installer des panneaux d'affichage lorsque l'aide communautaire est fournie pour des projets d'infrastructure.

2.3. La Commission prend note que la révision par le Traité d'Amsterdam de l'article 129 C (maintenant article 155) qui permettra l'aide communautaire pour des projets soutenus (mais pas nécessairement financés) par les États membres, imposera des modifications supplémentaires au Règlement lorsque le Traité entrera en vigueur.

2.4. La fiche financière jointe à la proposition de Règlement fixe la ligne budgétaire des RTE pour la période 2000-2006, couvrant les transports, l'énergie et les télécommunications. Elle fournit une indication des dépenses nécessaires s'élevant à 5 500 millions d'écus, dont 4 992 millions sont destinés au transport alors que cette ligne s'élevait à 1 800 millions d'écus pour la période 1995-1999.

3. Avis antérieurs du Comité

3.1. Le Comité économique et social a été prié de rendre des avis sur différents aspects, à chaque étape du développement des RTE. En octobre 1991, le Comité soutenait le concept global des RTE [2]. En avril 1994, il rendait un avis sur la proposition de ce qui est maintenant

[1] JO C 175 du 9.6.1998, p. 7.

[2] JO C 14 du 20.1.1992.

le règlement pour l'octroi de concours financiers [1]. Puis, en novembre 1994, le Comité économique et social a rendu un avis sur la proposition de décision sur les lignes directices pour le développement des RTE [2]. Plus récemment, le Comité a émis un avis sur la communication de la Commission sur les partenariats public/privé dans les projets RTE [3]. Comme le stipule le paragraphe 1.3 l'avis le plus récent dans ce domaine portait sur la révision des lignes directrices de 1996 [4].

3.2. À chacune de ces étapes, le Comité a pleinement soutenu le concept des RTE et a réclamé davantage de clareté dans les critères et de pertinence des financements. Récemment, il a exprimé sa déception quant à l'évolution des RTE, plus lente qu'initialement prévu et à l'absence d'une stratégie globale. Il a demandé que, dans un avenir proche, la présentation d'une vue d'ensemble des RTE soit suivie d'une évaluation des progrès et de la fixation d'objectifs pour l'avenir.

4. Observations générales

4.1. En faisant une question de principe, le Comité salue l'examen permanent du fonctionnement des règlements tels que le règlement (CE) nº 2236/95 afin de s'assurer de leur amélioration à la lumière de l'expérience et de ce qu'ils correspondent effectivement aux objectifs pour lesquels ils ont été conçus. Le Comité convient que la révision du Règlement maintenant proposée vient à propos au vu des considérations figurant dans l'exposé des motifs de la Commission.

4.2. Le Comité soutient pleinement les propositions de fond résumées au paragraphe 2.1 supra. Il juge que toutes ces propositions sont en accord avec le déploiement plus efficace des aides financières communautaires spécialement destinées aux domaines où elles peuvent servir à encourager le développement des projets stratégiques et des projets liés à des capitaux à risque et à stimuler le recours aux partenariats public/privé. Le Comité considère que la première justification de l'utilisation des ressources financières communautaires est de poursuivre les objectifs stratégiques principaux et d'encourager les États membres et le secteur privé à entreprendre des projets RTE, qui sans ces encouragements, pourraient ne pas être lancés du tout.

4.3. Dans ce domaine stratégique, le Comité attache une importance particulière à la révision proposée de l'article 4.1 (a) qui permettra à la Commission de financer 100 % des études à caractère stratégique faites à l'initiative de la Commission. Il existe un champ considérable pour de telles études visant à établir les volumes et types de trafic allant d'une région de la Communauté à une autre, et à déterminer l'utilisation potentielle optimale des différents modes de transport, individuellement ou combinés. L'existence de telles données est particulièrement importante pour le développement des transports intermodaux respectueux de l'environnement, comme le transport maritime à courte distance. Le Comité est convaincu que le lancement de telles études devrait constituer une priorité absolue pour la Commission, après la révision du Règlement.

4.4. Le Comité accueille très favorablement l'enveloppe budgétaire considérablement augmentée pour la période 2000-2006, notamment en matière de transports et espère que cela servira à améliorer le développement et la réalisation des projets RTE, à un rythme soutenu.

4.5. Le Comité fait observer que les modifications apportées à la procédure d'appréciation, de suivi et d'évaluation et visées à l'article 15 constituent en elles-mêmes des modifications tout à fait minimes mais il est convaincu que cela est particulièrement important pour s'assurer que les projets attirant le concours financier communautaire sont menés à bonne fin et atteignent les objectifs qui ont justifié l'octroi de fonds communautaires. Une plus-value pour les sommes dépensées, un contrôle financier sain et l'élimination de pratiques frauduleuses sont des éléments essentiels. Le Rapport annuel soumis au CES et à d'autres organismes, demandé par l'article 16, devrait refléter ce processus, tant dans les domaines de l'énergie et des télécommunications que des transports.

4.6. Le Comité prend bonne note de l'affirmation de la Commission selon laquelle le Règlement, même tel qu'il se présente actuellement, permet le financement de liaisons avec les pays tiers. Il accueille favorablement la suggestion que, dans l'optique de l'élargissement, ces dispositions devraient maintenant être utilisées plus pleinement et il est convaincu qu'elles sont particulièrement pertinentes pour la mise en place dans les 10 corridors des pays d'Europe centrale et orientale des projets d'infrastructure fixés par les Conférences paneuropéennes des transports.

5. Observations particulières

5.1. Tout en soutenant de manière générale les objectifs des modifications proposées sur le Règlement, le Comité considère que les dispositions particulières relatives à leur mise en œuvre pourraient, dans de nombreux cas, être exposées plus clairement.

5.2. Le Comité note que la participation au capital à risque qui sera autorisée par le nouvel article 4.1 (e) et l'article 11 (7) révisé n'est pas destinée à prendre la forme d'investissements directs dans des projets à hauts risques mais plutôt celle d'apports limités (10 à 20 % maximum du coût total des investissements) de fonds

[1] JO C 195 du 18.7.1994, p. 74.
[2] JO C 397 du 31.12.1994, p. 23.
[3] JO C 129 du 27.4.1998, p. 58.
[4] JO C 214 du 10.7.1998.

communautaires dans des fonds de capital à risque institutionnels adaptés, dans le cadre d'une gestion indépendante, qui aura toute latitude d'investir dans des projets RTE appropriés. L'objectif de ce financement communautaire sera d'encourager la formation de ces fonds institutionnels et d'attirer les capitaux à risque privés pour des projets RTE. De toute évidence, la Commission devra développer les critères appropriés pour décider de l'éligibilité de ces fonds à la participation communautaire. Une telle participation ne doit pas être considérée comme une subvention puisque la possibilité de rentabilité des investissements existe.

5.3. Au nouvel article 4.3, le terme «effet multiplicateur» vise à indiquer la probabilité manifeste que, en cas de financement public limité, l'injection de fonds communautaires générera d'elle-même un financement privé supplémentaire. Dans son avis sur les partenariats public/privé, le Comité se félicite de l'engagement accru du secteur privé dans le financement des projets RTE.

5.4. La nature indicative de la programmation financière dans le cadre du financement pluriannuel introduit par le nouvel article 5 (a) pourrait être définie plus clairement. Elle est destinée à donner à la Commission la possibilité de prendre à long terme des décisions dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Après avoir obtenu l'approbation du comité RTE (en vertu de l'article 17), la Commission pourra élaborer un programme de financement pluriannuel dont les dotations annuelles seront soumises d'année en année à l'approbation de l'autorité budgétaire. La Commission pourra ainsi prendre des décisions de financement soumises à la procédure budgétaire et faire passer des ressources d'un projet à l'autre en fonction de leurs progrès respectifs. La révision de l'article 10 dispense explicitement la Commission de s'en référer au comité RTE annuellement quant aux projets faisant partie du programme pluriannuel.

5.5. Le Comité pense qu'il s'agit là d'une approche judicieuse et pratique et qu'elle réduira les retards administratifs.

5.6. L'attribution à l'article 12.1 d'un rôle direct à la Commission en matière de contrôle financier de projets spécifiques anticipe la capacité de la Commission, lorsque le Traité d'Amsterdam sera ratifié, d'accorder directement des concours RTE à des entreprises privées. Cette situation apparaîtra notamment dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie dans lesquels ces compagnies contribueront à entreprendre des projets d'intérêt commun.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur

— le «Cinquième programme-cadre de RDT (1998-2002) Document de travail de la Commission sur les programmes spécifiques: premiers éléments pour discussion», et

— les «Propositions de décisions du Conseil relatives aux programmes spécifiques mettant en œuvre le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions communautaires de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)», et

— les «Propositions de décisions du Conseil relatives aux programmes spécifiques mettant en œuvre le cinquième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et d'enseignement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique (1998-2002) [1]»

(98/C 407/24)

Le 10 novembre 1997, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Cinquième programme-cadre de RDT (1998-2002)».

Le 9 juillet 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130 I, paragraphe 4, du Traité instituant la Communauté européenne et à l'article 170 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 22 juillet 1998 (rapporteur: M. Bernabei; corapporteurs: Mme Cassina, MM. Colombo, Hernandez Bataller, Lyons, Malosse, Morgan et Nilsson).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 66 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. **Recommandations**

Le Comité:

1.1. Considérant les principes généraux des propositions de la Commission sur les programmes spécifiques du 5e PC, la position commune du Conseil du 23 mai 1998 sur les propositions relatives au 5e PC, ainsi que les avis émis à cet égard par le Parlement européen.

1.2. Considérant que la nouvelle articulation en quatre programmes spécifiques thématiques, en trois programmes spécifiques horizontaux, auxquels s'ajoute le programme relatif au CCR, répond au souhait d'adopter une approche intégrée et de marquer une rupture avec le passé en ce qui concerne l'approche du PC.

1.3. Considérant que l'instrument innovant que constitue l'action clé représente l'élément principal et qualifiant de la nouvelle approche visant à garantir une concentration accrue, une plus grande flexibilité et une action plus directement orientée vers des objectifs concrets afin de résoudre les problèmes des citoyens, de l'entreprise et de la société en termes de nouvelles professions, nouveaux emplois, nouveaux services, nouvelles entreprises et nouvelle compétitivité.

1.4. Considérant que la «qualité du produit communautaire» est indispensable pour regagner la confiance des acteurs de la recherche dans les mécanismes de mise en œuvre du 5e PC à travers de nouvelles méthodes de gestion, de nouvelles procédures, de nouveaux processus de consultation de la base vers le sommet et d'évaluations ex-ante des répercussions à court et à moyen terme des actions clés.

1.5. Considérant la nécessité de garantir des ressources financières appropriées aux défis internes et externes auxquels la recherche européenne se trouve confrontée et, en particulier, de donner un signal positif de l'évolution de la dépense globale communautaire, notamment au regard des contraintes du cadre budgétaire général.

1.6. Considérant la nécessité de prédéfinir une stratégie encadrant les choix technologiques des institutions européennes, et de garantir un contrôle systématique à travers des indicateurs de performance visant à valider, à intégrer et à réorienter les actions clés dans une optique «problem solving» efficace, visible et dotée d'une valeur ajoutée européenne réelle.

[1] JO C 236 du 28.7.1998, p. 10.

1.7. Considérant la nécessité d'une coopération ouverte en matière de RDT avec les pays tiers et les organisations internationales, sur la base de la résolution des problèmes d'intérêt réciproque et mutuel, en assurant une coordination étroite en termes de cohérence et de synergies entre les volets internationaux des actions clés et les politiques nationales et communautaires de coopération scientifique et technologique, notamment en vue d'une application souhaitable des articles 130 K, L et N du Traité UE.

1.8. Considérant la nécessité d'une coopération de plus en plus étroite entre les programmes spécifiques du 5e PC et les organismes et initiatives européens non communautaires dans le domaine de la recherche, et en particulier avec *Eureka*, COST et ESA.

1.9. Considérant l'importance cruciale de la promotion de l'innovation et de la participation des PME pour le succès du 5e PC, dans un cadre actif de diffusion et de valorisation des résultats des activités de RDT, en particulier en ce qui concerne l'impact sur la compétitivité, la croissance et l'emploi de l'UE, afin de remédier au paradoxe européen de l'innovation.

1.10. Considérant l'importance du renforcement du nouveau rôle du Centre commun de recherche en tant que point d'observation privilégié de la Communauté, en mesure d'anticiper les priorités scientifiques et technologiques émergentes, de soutenir le processus décisionnel communautaire, d'aider le développement d'une dimension européenne internationale de RDT, de garantir des normes adéquates de qualité visant à étayer les politiques communautaires, en particulier en termes de normalisation, de mesures et d'essais ainsi que de protection et de sécurité du citoyen;

recommande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne:

1.11. De consacrer au 5e PC une part de l'ensemble des ressources communautaires sensiblement plus élevée que celle proposée par le Conseil dans sa position commune.

1.12. D'attribuer à chaque action clé des ressources suffisantes pour induire une masse critique totale de ressources permettant de résoudre des problèmes complexes à court, moyen et long terme, sur la base d'objectifs quantifiés et assortis d'échéances précises, en concentrant et, éventuellement, en fusionnant différentes actions clés.

1.13. De mettre en œuvre des systèmes efficaces d'évaluation technologique et industrielle, des tableaux de bord de comparaison des mesures communautaires et nationales pour une mise en œuvre commune plus facile, un ensemble d'indicateurs de performance pour le suivi des programmes et des actions clés, en étroite liaison avec l'action clé «Accroître la base de connaissances socioéconomiques».

1.14. De garantir des systèmes consultatifs efficaces «de la base vers le sommet» en assortissant les groupes consultatifs européens (EAG) d'un réseau de groupes consultatifs nationaux de référence, chargés d'assurer un suivi et de contrôler la conformité des résultats aux objectifs stratégiques, cela également afin d'éviter la constitution de nouveaux cercles fermés.

1.15. De garantir l'efficacité et la transparence de l'approche intégrée à travers des unités de prospective, des cellules d'innovation et des unités de coordination.

1.16. D'identifier avec précision les responsabilités pour chaque action clé, avec des gestions claires, univoques, à travers des plates-formes permanentes de dialogue et de confrontation pour la constitution volontaire de groupements autour d'objectifs bien définis, quantifiés et planifiés, sur la base de rapports internes prédéfinis.

1.17. D'identifier des critères et des modalités d'évaluation des propositions, qui devront être transparents, sûrs, prédéfinis et ouverts, suffisamment uniformisés pour permettre un accès aisé et sûr à tous.

1.18. De garantir la formation de nouvelles capacités de contrôle des aspects pluridisciplinaires et intersectoriels en termes d'agrégation et d'ingénierie simultanée entre la recherche appliquée, générique, fondamentale et les projets de démonstration, ainsi que l'intégration des PME, des utilisateurs finals, des actions de standardisation, de l'innovation et de la valorisation du capital humain.

1.19. De lancer, surtout au niveau international, des actions d'évaluation qui précèdent, accompagnent et suivent les projets mis en œuvre dans chaque zone afin d'en orienter les bénéfices concrets vers la résolution de problèmes réels dans l'intérêt réciproque, en recourant davantage à des actions concertées ou à des initiatives communes.

1.20. De mettre en œuvre des instruments d'innovation et de participation des PME, en précisant le rôle de coordination des «cellules d'innovation» par rapport à chaque action clé, en rationalisant et en simplifiant les procédures de gestion et les règles de participation pour les PME et pour leurs organismes d'appui et de représentation, en renforçant les réseaux «intelligents» de médiation grâce à des actions de comparaison des meilleures pratiques, un système garantissant la mobilité des chercheurs en entreprises, et le réseau «Entreprendre

en Europe», tout en permettant des activités simplifiées de recherche en coopération.

1.21. De mettre au point les actions de valorisation du potentiel humain de la recherche en étroite liaison avec les actions clés des différents programmes thématiques, en réorientant radicalement les activités vers une intégration plus étroite entre le monde académique et celui de l'industrie, de façon à former de nouveaux profils professionnels, en particulier pour les nouvelles technologies de production.

1.22. De réorienter d'une part, le programme Euratom de façon à placer davantage l'accent sur l'action clé relative à la fission nucléaire afin d'assurer la sûreté des installations nucléaires en Europe, de revoir les orientations de son programme de traitement des déchets nucléaires et d'améliorer la compétitivité de l'industrie nucléaire européenne et, d'autre part, de maintenir l'aide au programme sur la fusion, en dépit de ses difficultés actuelles.

1.23. De préciser le nouveau rôle stratégique du CCR, en renforçant sa fonction de soutien scientifique et technologique à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de l'UE en termes d'indépendance et de neutralité, de soutien stratégique au processus décisionnel des institutions, de systèmes de qualité, de normes et de protection du consommateur, tout en concentrant les actions du centre sur certains secteurs d'excellence afin de garantir la masse critique, la visibilité et le caractère cohérent des résultats.

2. **Aspects généraux**

2.1. *Introduction*

2.1.1. En arrêtant les propositions formelles de décisions relatives aux programmes spécifiques mettant en œuvre le 5e programme-cadre de la Communauté européenne et de l'Euratom pour des actions communautaires de RDTD (1998-2002), présentées le 10 juin 1998 [1], la Commission européenne a complété le cadre législatif prévu par le titre XV du Traité UE.

2.1.2. Lors de sa session de décembre 1997, le Parlement européen a adopté son avis en première lecture, alors que le Conseil a adopté sa position commune en la matière le 23 mai 1998. Le Parlement européen a par la suite achevé le processus de seconde lecture en adoptant une série d'amendements lors de la session plénière de juin 1998.

2.1.3. Le Comité a eu l'occasion de se prononcer à différentes reprises sur les documents préparatoires et les propositions formelles du 5e PC, à savoir respectivement les 26/27 février 1997 sur la Communication «Inventer demain», les 1er/2 octobre 1997 sur le document de travail sur «les objectifs scientifiques et technologiques» et sur les propositions de décision relatives au 5e PC CE et Euratom et enfin les 10/11 décembre 1997 sur les propositions modifiées de décision relatives au 5e PC CE et Euratom, et les 29/30 avril 1998 sur les propositions de décision relatives aux règles de participation et de diffusion des résultats de la recherche.

2.1.4. Le Comité a notamment souligné:

— l'urgence de redéfinir l'action menée dans le cadre du programme pluriannuel de RDT grâce à une véritable stratégie commune européenne;

— la nécessité d'impliquer directement les acteurs de la recherche et les utilisateurs finals, en particulier les PME, à la conception, à la mise en œuvre et à l'exécution du PC;

— la nécessité de concentrer l'action sur un nombre restreint d'actions clés afin de mettre en valeur la valeur ajoutée européenne en termes de visibilité et de tangibilité des résultats et par conséquent de consensus du citoyen, moyennant une masse critique minimale de ressources publiques et privées égale à 1 000 Mécus par action clé;

— l'exigence d'un programme dont la structure soit transparente, cohérente, flexible et dont la gestion engage peu de coûts;

— la nécessité d'une approche intégrée des efforts de recherche nationaux, communautaires et européens publics et privés;

— l'exigence de garantir au PC une enveloppe financière communautaire de 17 000 Mécus;

— l'opportunité de procéder à un suivi continu de la mise en œuvre des programmes spécifiques et à une évaluation à mi-parcours.

2.1.5. En conséquence, le Comité économique et social s'est prononcé en faveur d'un financement du PC à hauteur de 15 533 Mécus pour les actions communautaires et de 1 467 Mécus pour le programme Euratom, en évaluant à une dizaine d'actions clés le niveau de concentration nécessaire à la réalisation effective d'objectifs quantifiés et assortis d'échéances précises, à court et à moyen terme, en vue de la résolution des problèmes des citoyens, des entreprises et de la société.

2.1.6. Le Comité a en outre vu dans l'objectif visant à remédier au paradoxe européen de l'innovation une priorité généralisable à l'ensemble du cadre programmatique communautaire et a souligné l'urgence de mettre en place des cadres de coopération et de concertation entre les programmes communautaires et les programmes nationaux pertinents. Ce n'est qu'en conjuguant les efforts déployés aux différents niveaux qu'il sera possible de répondre positivement au défi de la globalisation, de la libéralisation des marchés et de l'accélération du processus d'innovation.

[1] COM(1998) 305 final et COM(1998) 306 final.

2.2. *Contexte général des propositions*

2.2.1. Le Comité prend acte de la décision de la Commission d'articuler la première action du 5e PC en quatre programmes spécifiques:

I. Qualité de la vie et gestion des ressources du vivant,

II. Société de l'information conviviale,

III. Croissance compétitive et durable,

IV. Préserver l'écosystème.

À cela s'ajoutent les trois programmes horizontaux prévus pour les deuxième, troisième et quatrième actions et le programme spécifique au CCR, tandis que deux programmes spécifiques sont prévus pour le programme-cadre Euratom.

2.2.2. Le Comité a déjà souligné positivement la rupture marquée avec le passé, en particulier pour ce qui est de la définition du nouvel instrument de l'action clé comme d'un ensemble de projets de recherche appliquée, générique et, le cas échéant, fondamentale, de petite ou grande envergure, ainsi que de projets de démonstration, destinés à répondre à un défi ou à un problème européen commun dont les objectifs sont quantifiés et assortis d'échéances précises: toute action clé devrait avoir une durée limitée dans le temps et être subordonnée aux résultats effectivement atteints en termes d'objectif de marché, inclure des actions de standardisation, d'innovation, de valorisation et de diffusion et associer notamment les PME en tant que composante essentielle et visible.

2.2.3. À la lumière des objectifs de concentration, le nombre d'actions clés ayant fait l'objet d'un consensus interinstitutionnel, soit une bonne vingtaine pour le PC communautaire et 2 pour l'Euratom, est jugé par le Comité excessif et confirme les préoccupations exprimées à propos d'une prolifération excessive des actions clés susceptible d'enlever à celles-ci la fonction qui leur a été attribuée de solution aux problèmes à court et à moyen terme du citoyen, de l'entreprise et de la société en termes de compétitivité et d'emploi.

2.2.4. S'agissant de flexibilité dans la définition des priorités, d'éventuelles modifications budgétaires étant prévues le cas échéant, principalement au sein de chaque programme spécifique, le Comité réaffirme la nécessité d'éviter une sclérose quinquennale et le financement forcé d'activités à faible capacité d'absorption qui en compromettraient l'excellence scientifique et partant la compétitivité européenne sur le marché mondial. Le problème est toutefois de définir cette flexibilité à partir de données objectives et non pas de manière discrétionnaire.

2.2.5. Dès lors, le Comité ne peut que réaffirmer ce qu'il a déjà amplement souligné dans ses précédents avis quant à l'absence de nombreux instruments d'évaluation technologique et industrielle ainsi que d'un ensemble d'indicateurs systématiques de performance.

2.2.6. En principe, ces indicateurs de performance doivent, le cas échéant, permettre d'identifier pour chaque programme et chaque action clé son degré d'adéquation aux exigences de compétitivité globale et d'amélioration des conditions socioéconomiques de base, de compétence stratégique et d'absorption des secteurs industriels concernés, de visibilité et de dimension européenne, d'interaction entre actions communautaires, européennes et nationales, ainsi que de création de nouvelles entreprises novatrices, de nouvelles compétences et de nouveaux marchés.

2.2.7. Selon le Comité, la Commission doit être en mesure de définir clairement le contenu des actions clés sous forme de problèmes à résoudre et d'objectifs concrets et quantifiables à court et à moyen terme, en évitant de retomber dans des schémas traditionnels caractérisés par de longues listes de problèmes prioritaires, à savoir l'indication pour chaque action clé, sans ordre d'importance précis, de 20 à 30 questions dites «prioritaires». S'il n'est pas possible à la Commission d'agir en ce sens dès la décision relative aux programmes spécifiques, il est extrêmement important aux yeux du Comité de procéder à une sélection qualitative et de fournir des indications quantitatives et temporelles dans le cadre d'une évaluation ex ante de l'impact sur les indicateurs précédemment indiqués, réalisée lors de la définition des programmes de travail, dont cette évaluation doit faire partie intégrante.

2.2.8. Le Comité ne peut toutefois cacher ses préoccupations à l'égard des incidences possibles de cette nouvelle approche communautaire, étant donné:

— l'absence d'une stratégie prédéfinie encadrant les choix technologiques des institutions européennes;

— la concentration plus formelle que réelle sur quatre programmes spécifiques, étant donné la prolifération des actions clés, à savoir plus d'une vingtaine, à quoi s'ajoutent plus d'une centaine d'objectifs scientifiques et technologiques articulés en centaines de priorités de RDT;

— la distinction injustifiée d'un point de vue conceptuel et pratique entre actions clés et actions relevant d'activités de recherche à caractère générique.

2.2.9. Le Comité est convaincu que les systèmes de gestion de la Commission doivent être conformes à l'approche intégrée, à l'orientation des actions clés vers des objectifs quantifiés et planifiés dans le temps, et s'accompagner d'une vérification de la «productivité» réelle de l'argent du contribuable investi dans la recherche communautaire, selon le principe «value for money».

2.3. *Procédures appliquées et gestion*

2.3.1. Le Comité a souligné à différentes reprises et avec fermeté la nécessité d'un changement radical d'approche pour ce qui est de la gestion et des procédures des programmes communautaires de RDT, comme il ressort du dernier rapport des experts indépendants [1] et du rapport Davignon qui a montré comment la qualité des activités de recherche communautaire est étroitement dépendante d'une gestion transparente et efficace.

2.3.2. Le problème de la gestion est en effet fondamental pour regagner la confiance des acteurs de la recherche dans la valeur du produit communautaire et est illustré par les mécanismes de mise en œuvre des actions du 5e PC: en l'absence de modifications radicales des méthodes de gestion et des procédures, la complexité de la nouvelle architecture du 5e PC et l'incertitude quant à sa capacité d'atteindre des résultats concrets en termes de développement de la compétitivité et de l'emploi risquent de compromettre l'avenir même des programmes quinquennaux communautaires.

2.3.3. Tant les délais nécessaires entre une manifestation d'intérêt et la signature définitive d'un contrat que le poids des dépenses administratives inhérentes à la gestion des programmes, qui se sont élevées à près de 8 % du budget du 4e PC, attestent des lourdeurs bureaucratiques actuelles. Le Comité estime d'une part que la durée des procédures de sélection devrait être ramenée à six mois au maximum contre la moyenne actuelle de plus d'un an, et d'autre part que les dépenses de gestion devraient être davantage limitées.

2.3.4. En ce qui concerne la réforme des structures consultatives de gestion, le Comité se félicite que le nombre de comités de programme passe de 18 à 8, avec la diminution du nombre de programmes spécifiques. L'allégement possible et souhaitable des procédures de gestion qui devrait en résulter ne doit cependant pas amener à sous-estimer la nécessité de réunions plus fréquentes de ces derniers ni l'opportunité que chaque comité prévoie des sous-comités pour chaque action clé, tout au moins dans le cas des programmes spécifiques relatifs à la première action.

2.3.5. Le Comité soutient fermement la proposition avancée par la Commission de créer des European Advisory Groups (EAG — groupes consultatifs européens) pour certaines actions clés ou pour des ensembles d'actions clés homogènes, en assurant une représentation égale des acteurs et des utilisateurs finals de la recherche et des différentes nationalités: par ailleurs, le renouvellement de leur mandat biennal devrait être partiel et être programmé en vue d'assurer une certaine continuité.

2.3.5.1. Les EAG doivent jouer un rôle concret dans la définition des programmes de travail et des appels d'offres et dans la structuration des projets (regroupement) et leur orientation vers l'innovation et le marché. En revanche, ils ne doivent pas définir des critères d'évaluation ad hoc des projets ni sélectionner l'information disponible pour les participants potentiels. Mais ils doivent plutôt amener la Commission à se prononcer sur l'impact ex ante lors du lancement des appels d'offres relatifs aux différentes actions clés, en suivre le développement et évaluer les résultats intermédiaires afin d'en orienter les priorités.

2.3.5.2. Il convient également de prévoir pour chaque programme spécifique horizontal, à côté du comité de programme, un EAG chargé à la fois d'orienter et de définir les programmes de travail et les appels d'offres et d'assurer une coordination avec les actions clés des programmes thématiques et l'action du CCR.

2.3.6. Il est extrêmement important selon le Comité qu'à chaque EAG communautaire corresponde un réseau de groupes consultatifs nationaux de référence, chargés d'assurer un suivi et de contrôler la conformité des résultats avec les objectifs stratégiques, cela également afin d'éviter la constitution de nouveaux cercles fermés.

2.3.7. Le Comité est d'avis que l'approche intégrée du 5e PC sera efficace, attrayante et transparente dans la mesure où le lien entre les différentes politiques et actions communautaires sera assuré par des unités de prospective, des unités d'innovation et des unités de coordination destinées à faciliter la réorientation des priorités des programmes spécifiques.

2.3.8. S'agissant des responsabilités de gestion, le Comité s'est prononcé en faveur de l'identification d'un responsable pour chaque action clé, chargé d'en assurer une gestion claire et univoque, en concertation avec les autres responsables d'actions clés et avec les responsables des autres politiques communautaires, ainsi qu'avec les acteurs et les utilisateurs de la recherche. Le Comité considère donc que des procédures de gestion transparentes, simplifiées et rationalisées, garantissant une égalité d'accès et des délais, des coûts et des lourdeurs bureaucratiques limités, sont aussi importantes que les objectifs stratégiques proprement dits: une architecture complexe telle que celle que le 5e PC souhaite donner à l'action communautaire de recherche ne peut trouver une justification que dans son efficacité, sous peine d'une renationalisation progressive de tout le système.

2.3.9. Dans la perspective de la ratification du Traité d'Amsterdam qui assigne au Comité un rôle consultatif auprès du PE également dans le domaine de la politique de recherche et de l'innovation technologique communautaire, le Comité se prépare à jouer un rôle actif, notamment en ce qui concerne le suivi sur le plan de l'efficacité des résultats de l'action de RDT lancée par le programme-cadre.

2.3.10. Dans ce contexte, le Comité pourrait être associé de façon active à un système de suivi systématique

[1] COM(97) 149 du 16 avril 1997.

d'un futur Observatoire européen de la recherche et de l'innovation ayant pour fonction de:

— procéder en étroite collaboration avec le PE à des contrôles, pour des actions clés ou des groupes d'actions clés homogènes, de la participation effective et efficace des acteurs et des utilisateurs de la recherche et de la réalisation de progrès réels dans le règlement des problèmes prioritaires indiqués;

— jouer un rôle actif d'interface entre l'offre et la demande, dans le cadre d'un dialogue permanent entre experts, industrie, décideurs, utilisateurs et acteurs économiques et sociaux, avec le soutien de l'Institut de prospective technologique de Séville, afin de mieux prendre en considération les besoins du marché et suggérer des adaptations éventuelles des programmes et des actions sur une base annuelle;

— coopérer à des actions de comparaison des meilleures pratiques afin de faire interagir positivement la dynamique technologie — innovation — emploi, en recueillant et en diffusant les résultats dans le cadre du monde de l'industrie, du travail et des utilisateurs de la société civile organisée que le Comité représente et en favorisant de meilleurs rapports entre technologie et société;

— participer au processus d'évaluation technologique et industrielle en communiquant, sur la base des indicateurs de performance, les expériences de l'économie réelle et en favorisant un échange d'informations pertinentes et comparables sur les perspectives et les scénarios élaborés aux différents niveaux, en étroite collaboration avec un réseau ETAN rénové;

— participer à l'élaboration de tableaux de comparaison systématique des mesures nationales, communautaires et extracommunautaires dans le domaine de la recherche et de l'innovation, afin de permettre aux acteurs de la recherche et aux utilisateurs finals d'utiliser des instruments communs aux différents niveaux et de faire appel au besoin aux instruments des articles 130 K, L et N du Traité UE, conformément aux règles préalablement fixées par la Commission européenne.

2.3.11. Le Comité préconise par ailleurs avec force sa représentation, même à titre d'observateur, au sein du nouvel organe bicaméral qui se substituera à l'ESTA et à l'IRDAC et qui doit assister la Commission dans la mise en œuvre des programmes et en particulier des actions clés.

2.4. *Cadre financier*

2.4.1. Le Comité s'est déjà exprimé sur l'opportunité de maintenir une certaine flexibilité dans l'attribution des ressources financières en fonction des résultats du contrôle de la réalisation effective des objectifs intermédiaires des actions de recherche lancées. L'attribution des ressources, échelonnée sur la période 1998-1999 et 2000-2002 en fonction des ressources disponibles sur la base des perspectives financières pluriannuelles, peut entrer dans cette logique.

2.4.2. Cela étant, le Comité réitère ses préoccupations face à la nette réduction du budget alloué au 5e PC tel que fixé par le Conseil dans sa Position commune, soit un montant de 14 Mécus, et rappelle sa proposition d'octroi d'un budget global de 17 Mécus, contre les 16,3 Mécus proposés par la Commission et les 16,7 proposés par le PE en première lecture.

2.4.3. Le Comité réaffirme la nécessité d'une cohérence entre la définition des actions clés et les ressources allouées à celles-ci, afin d'assurer une mobilisation effective au niveau européen et national permettant d'atteindre des objectifs concrets et visibles. En ce sens, il juge tout à fait inadapté et irréaliste l'octroi de financements variant de 120 à 200 Mécus à des actions clés telles que «la ville de demain et le patrimoine culturel», «les technologies des transports terrestres et de la mer» et «le vieillissement de la population», qui couvrent une pluralité de problèmes complexes et vitaux pour la société, l'entreprise et le citoyen, alors que l'action clé aéronautique se verrait assigner un montant presque égal au montant global des quatre actions clés consacrées aux problèmes environnementaux.

2.4.4. Face à des actions clés aux ressources limitées à des montants inférieurs à 200 Mécus et à la multiplicité de priorités affichées, le Comité craint de voir réapparaître les faiblesses des programmes spécifiques du passé, avec un saupoudrage de ressources restreintes sur une myriade de microprojets qui, ne pouvant manifestement pas résoudre des problèmes aussi complexes, finiront par s'autoalimenter et s'autojustifier.

2.4.5. Le Comité souhaite en outre que le financement du programme relatif au CCR soit maintenu à son niveau actuel, car une réduction au niveau indiqué dans la Position commune du Conseil entraînerait automatiquement la suppression de certains de ses organes et une remise en question de son rôle de centre de recherche neutre et supranational au service des institutions et des politiques communautaires.

2.4.6. S'agissant des programmes horizontaux, le Comité considère que ceux concernant l'innovation, les PME et la coopération internationale ne peuvent en aucun cas être ramenés en dessous du seuil minimal prévu par le 4e PC et qu'ils doivent au contraire être adaptés aux cruels défis du paradoxe européen de l'innovation d'une part et de la globalisation des marchés et de l'interaction avec tous les autres cadres de coopération européens d'autre part.

2.4.7. Le Comité souligne enfin la nécessité absolue d'interactions organiques et systématiques entre l'action du programme-cadre de recherche et les interventions

des Fonds structurels, de la BEI, du FEI et des mécanismes de coopération et d'assistance technique *Phare*, *Tacis* et MEDA, en vue d'assurer, du point de vue des procédures également, une cohérence et une coordination de plus en plus étroites entre les politiques communautaires.

ASPECTS SPÉCIFIQUES

PROGRAMME-CADRE COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE, DE DEVÉLOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET DE DÉMONSTRATION

3. **Première action: mise en œuvre des programmes de recherche, de développement et de démonstration**

Le Comité économique et social souligne les aspects suivants concernant le cadre général de mise en œuvre des programmes spécifiques autour desquels s'articule la première action:

— La concentration des actions de recherche sur des objectifs de croissance objectivement prioritaires doit aller de pair avec la possibilité de contrôler et la validation des résultats intermédiaires et finaux des projets de recherche en participation, de manière à pouvoir contrôler et réorienter la recherche en lui assurant une flexibilité appropriée sur des bases non purement discrétionnaires.

— La prolifération critiquable du nombre d'actions clés, ainsi que des thèmes et des priorités de RDT sur lesquels elles se fondent, doit s'accompagner de nouvelles capacités de contrôle des aspects pluridisciplinaires et intersectoriels et de mesures généralisées d'agrégation et d'ingénierie simultanée entre la recherche appliquée, générique, fondamentale et les projets de démonstration, impliquant parallèlement PME, utilisateurs finals, actions de standardisation, innovation, valorisation et diffusion, formation du capital humain et mesures de coopération européennes — en particulier *Eureka* — et internationales propres à chaque action clé.

— Le passage du principe de la compétitivité individuelle à celui de la compétitivité de système, dans le cadre de laquelle tous les acteurs de la recherche s'unissent dans un effort conjoint pour fournir des solutions pluritechnologiques à des problèmes communs du citoyen, de l'entreprise et de la société, rend nécessaire la création de plates-formes permanentes de dialogue et de confrontation. Cela également afin d'encourager — en réponse à des appels d'offres clairs et centrés sur des problèmes socioéconomiques — la constitution volontaire de groupements d'acteurs et de projets autour d'objectifs bien définis, quantifiés et planifiés, sur la base de régimes de propriété intellectuelle et de rapports internes entre les différents participants préétablis, comme dans le cas des «protocoles d'accord» prévus par *Eureka*. Ces regroupements de projets intégrés et complémentaires rendraient possible la concentration des ressources sur un petit nombre de «groupes de projets», ce qui permettrait une plus grande autonomie de gestion, la simplification et la décentralisation administrative, avec l'aide et sous le contrôle de l'EAG de référence.

— Cette nouvelle culture de la participation aux actions des programmes spécifiques thématiques devra aller de pair avec un changement des critères et des modalités d'évaluation, qui devront être transparents, sûrs, prédéfinis et ouverts, et suffisamment uniformisés pour permettre un accès aisé et sûr à tous, mais devront prendre davantage en considération les aspects commerciaux et l'impact socio-économique de la recherche. De même, la sélection des responsables de l'évaluation devra nécessairement s'opérer sur la base de la nouvelle approche pluridisciplinaire et intersectorielle que suppose l'orientation «problem solving».

— En ce qui concerne l'attribution de ressources communautaires aux quatre programmes spécifiques, elle s'aligne sur les propositions initiales de la Commission qui s'articulaient autour de trois thèmes sur lesquels le Comité a déjà eu l'occasion de s'exprimer (avis du CES 1407/97): en effet, les ressources du premier programme spécifique actuel (2,635 Mécus) et de la composante environnementale du quatrième programme spécifique (1,340 Mécus) correspondent à celles de l'ancienne proposition de premier programme «Découvrir les ressources du vivant et de l'écosystème»; le second programme «Société de l'information conviviale» (3,925 Mécus) est resté tel quel; les ressources du troisième programme spécifique actuel (2,895 Mécus) et de la composante énergétique du quatrième programme (980 Mécus) correspondent à celles de l'ancienne proposition de programme «Favoriser une croissance compétitive et durable».

— Pour ce qui est enfin des ressources affectées aux différentes actions clés, aux actions de RDT à caractère générique et au soutien aux infrastructures, il conviendrait de réserver prioritairement aux premières des montants financiers assurant une masse critique permettant de répondre vite et bien aux problèmes qu'elles entendent traiter. Tel n'est pas le cas des actions clés «Vieillissement de la population», «Technologies des transports terrestres et de la mer» et «Ville de demain». D'une part, certaines distinctions entre des thèmes de RDT générique et des actions clés sont peu claires, alors que, d'autre part, l'activité de recherche générique bénéficie de ressources nettement plus élevées que les actions clés elles-mêmes, comme dans le cas du programme «Croissance compétitive et durable».

— Une importance particulière doit être accordée aux modalités de réalisation propres à chaque programme spécifique en ce qui concerne les mesures d'accompagnement, de coordination, de prospective technologique et d'évaluation de l'impact socio-économique, ainsi qu'à un recours approprié, parallèlement aux actions à coûts partagés et aux actions

directes pertinentes du CCR, aux actions concertées de rattachement avec des actions nationales poursuivant les mêmes objectifs que les actions clés.

3.1. *Premier programme spécifique «Qualité de la vie et gestion des ressources du vivant»*

3.1.1. Objectifs stratégiques

3.1.1.1. La référence à la qualité de la vie et à la santé crée les conditions requises pour une approche systémique intégrée et pour l'obtention plus rapide de retombées pratiques positives, répondant ainsi aux besoins de la société et des consommateurs et favorisant la compétitivité et l'emploi grâce à la présence diffuse d'entreprises dans les secteurs utilisateurs.

3.1.1.2. Cette orientation répond également aux critères généraux qui sous-tendent la proposition de la Commission et auxquels le CES a donné son appui dans ses précédents avis, à savoir notamment:

a) visibilité et tangibilité pour le citoyen;

b) capacité d'absorption des secteurs industriels intéressés, ayant déjà une structure consolidée, et parallèlement présence diffuse de PME;

c) valeur ajoutée européenne du fait de la circulation déjà intense des produits, de la globalisation des secteurs de production et de leur excellence scientifique déjà confirmée;

d) capacité de mobiliser des programmes internationaux, européens et nationaux;

e) valorisation des résultats dans des zones industrielles où la présence simultanée de grandes, moyennes et petites entreprises et la multiplication de centres de recherche universitaire, publics et privés laissent espérer la présence de multiples utilisateurs et une diffusion vers des secteurs où la recherche est encore relativement sous-représentée (industrie agroalimentaire et production alimentaire).

3.1.1.3. La contribution communautaire, qui vient s'ajouter à une activité nationale importante et à celle induite par les investissements privés, grâce aux entreprises qui investissent des pourcentages élevés de leur chiffre d'affaires dans des activités de recherche, constitue un moteur essentiel de la création de nouveaux sites de recherche, avec une augmentation correspondante des emplois nécessitant des qualifications élevées et nouvelles, de nature à favoriser — en raison du caractère multinational de ses programmes — la mobilité des chercheurs concernés.

3.1.1.4. Les publications de niveau international, le nombre de brevets et leur incidence sur le total des brevets déposés, la position compétitive par rapport au reste du monde, la capacité à créer des emplois et à exercer une influence positive sur la balance commerciale sortent encore renforcés de cette focalisation sur des secteurs plus homogènes et interconnectés (biotechnologie, industrie pharmaceutique, agroalimentaire, santé).

3.1.2. Actions clés

3.1.2.1. Santé, alimentation et facteurs environnementaux

3.1.2.1.1. L'objectif général visant à améliorer la santé des citoyens en mettant à leur disposition des produits alimentaires sûrs, sains et équilibrés ne doit pas détourner l'attention des problèmes généraux relatifs à la santé, car les activités de recherche dans ce domaine sont prioritaires et devraient répondre aux fortes attentes des citoyens européens.

3.1.2.1.2. L'amélioration des systèmes de production doit tendre en particulier à la qualité des produits alimentaires, à la réduction des facteurs potentiels de risques liés à l'utilisation excessive de produits chimiques pour la fertilisation et la lutte contre tous les organismes pathogènes. Ces aspects sont négligés dans la version actuelle.

3.1.2.1.3. Il faudrait orienter le projet de recherche relatif aux interactions entre alimentation et santé vers l'étude des effets d'une alimentation naturelle, avec des qualités organoleptiques non spécifiques, sur la stimulation du système immunitaire naturel non spécifique de l'organisme vivant, sur les déséquilibres organiques et sur les maladies psychiques et neurologiques.

3.1.2.2. Maîtrise des maladies infectieuses

3.1.2.2.1. La modification du titre souligne la volonté de se démarquer de l'approche initiale centrée sur les vaccins et est accueillie favorablement, dans la mesure où elle permet de couvrir un nombre plus important de pathologies nouvelles ou en voie de réapparition, sans en exclure aucune, et ainsi d'opérer une sélection qui favorisera nécessairement des projets d'une valeur scientifique encore supérieure.

3.1.2.2.2. La présentation plus détaillée et le meilleur ciblage des actions, du fait de l'exposé dans les différents points des activités de recherche jugées les plus utiles, sont accueillis favorablement.

3.1.2.2.3. L'indication des objectifs pourrait aborder plus amplement encore les différents aspects de la prévention, qui est non seulement d'une extrême importance pour les maladies virales et infectieuses, mais qui constitue également l'approche la plus prometteuse en termes de réduction des dépenses de santé, particulièrement si l'on opère sur une échelle européenne et pas seulement nationale.

3.1.2.2.4. Il apparaît opportun de réintroduire explicitement la référence à la lutte contre le sida, en raison de son incidence épidémiologique et du phénomène de la mutation/adaptation virale qui peut ouvrir de nouvelles perspectives dans la lutte contre les maladies d'origine virale.

3.1.2.3. L'«usine cellulaire»

3.1.2.3.1. Avec la formulation plus large adoptée, les objectifs généraux de cette action clé méritent pleinement d'être approuvés. Il existe toutefois un risque que le programme spécifique soit trop axé sur des procédés de production et sur la production de substances déterminées.

Il y a lieu de souligner davantage la nécessité d'une connaissance plus approfondie des processus biologiques, afin d'évaluer toutes les implications possibles de leur modification, depuis l'impact sur l'écosystème aux retombées économiques.

3.1.2.3.2. Les activités de recherche mentionnées dans les différents points sont bien articulées, mais ne prévoient pas la possibilité de recourir à des approches non conventionnelles, à des procédés et à des produits naturels et non pas seulement de synthèse; or ce secteur de recherche s'est avéré prometteur et susceptible de donner lieu à d'utiles applications multidisciplinaires. Il devrait donc être expressément mentionné.

3.1.2.3.3. Il y a notamment lieu d'approuver la dernière phrase, qui suggère l'étude de nouveaux modèles permettant de substituer des cultures cellulaires à l'expérimentation animale.

3.1.2.4. Environnement et santé

3.1.2.4.1. Cette action clé, qui apparaît seulement dans la position commune, recouvre des activités de recherche que la Commission avait à plus juste titre insérées dans la première action clé, dans le but de mieux comprendre les interactions entre les facteurs génétiques, physiologiques, environnementaux et sociaux qui sont à la base d'un bon état de santé.

3.1.2.4.2. Comme il l'a déjà affirmé dans son avis [1] du 1er octobre 1997, le Comité invite à réduire le nombre des actions clés, en commençant par intégrer l'action à l'examen dans la première action clé tout en conservant des structures et une gestion communes.

3.1.2.5. Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture, y compris le développement intégré des zones rurales

3.1.2.5.1. L'élargissement de cette thématique ne semble apporter aucune amélioration à la définition des objectifs stratégiques, l'activité de recherche s'étendant désormais à tant de thèmes qu'elle pourrait devenir un programme thématique plutôt qu'une action clé.

3.1.2.5.2. Cet élargissement traduit de l'avis du Comité l'absence d'une vision stratégique claire des secteurs de recherche les plus propices au développement de la compétitivité des entreprises européennes et à celui de l'emploi, fait qui avait du reste déjà été dénoncé dans le précédent avis.

3.1.2.5.3. Conscient qu'une approche intégrée et pluridisciplinaire ne s'obtient pas en additionnant différents sujets, le Comité recommande une refonte de ce projet afin de mieux répondre aux critères généraux fixés et de garantir une valeur ajoutée européenne.

3.1.2.6. Le vieillissement de la population

3.1.2.6.1. L'objectif général de la prévention et du traitement des maladies liées à l'âge et des situations d'invalidité était mieux perceptible dans la proposition de la Commission. En revanche, la position commune du Conseil met l'accent sur des politiques et des interventions réduisant le coût social. Ce choix apparaît partiellement contradictoire avec le fait que tout aspect relatif à la santé et à la sécurité sociale reste sous la responsabilité des États membres.

3.1.2.6.2. Le phénomène du vieillissement de la population comporte des défis immédiats tels que la lutte contre les maladies dégénératives (en particulier les maladies d'Alzheimer et de Parkinson), cardiovasculaires et chroniques, qui se développent fortement dans la population âgée. Par conséquent, ces aspects ne devraient pas figurer parmi les activités génériques mais dans cette action clé spécifique.

3.1.2.6.3. La recherche clinique mérite une attention accrue, car elle est essentielle pour comprendre les mécanismes d'absorption des médicaments et l'interaction entre ceux-ci et l'alimentation, de manière à parvenir à une utilisation plus rationnelle de médicaments dans la couche de population qui en fait le plus largement usage.

3.1.2.6.4. Il serait plus adéquat que certaines des activités de recherche mentionnées dans les différents points figurent dans les activités génériques, tant en raison de leur caractère horizontal que des connaissances d'appoint qu'elles représentent pour un ensemble d'actions clés relevant également d'autres thèmes (mentionnons la recherche démographique et épidémiologique sur les personnes âgées dans l'optique des transports, du logement, des sources d'énergies, etc.).

3.1.2.6.5. Le Comité invite la Commission à soutenir la version initiale de cette action clé, l'importance des thèmes traités étant selon lui de nature à justifier en tout état de cause une action spécifique de recherche.

3.1.2.6.6. Le Comité rappelle l'insuffisance des crédits prévus pour cette action clé, et invite par conséquent la Commission à augmenter la dotation financière de façon à ce qu'elle atteigne 12 % au moins des sommes allouées au premier programme spécifique.

3.1.3. Activités de nature générique

3.1.3.1. Les activités génériques devraient avoir pour double fonction la définition de nouveaux espaces de recherche et le développement de technologies propres

[1] JO C 355 du 21.11.1997, p. 38.

à une application diffuse au service des utilisateurs finals [1], ainsi que le soutien aux actions clés dont elles sont complémentaires.

Elles ont pour objectif de contribuer au maintien et au développement des flux d'idées et de connaissances dans l'UE, ainsi que des capacités technologiques de celle-ci, dans un nombre limité de domaines prioritaires de recherche et de technologies génériques.

3.1.3.2. Les propositions d'action présentées dans le premier des thèmes programmatiques ne semblent pas toutes répondre à ces exigences prioritaires, mais semblent plutôt exercer une fonction résiduelle, puisqu'elles s'appliquent à des secteurs non couverts par les actions clés ou reprennent simplement des programmes spécifiques mis en œuvre dans le cadre du quatrième PC.

3.1.3.3. Les activités génériques proposées

3.1.3.3.1. Le Comité relève des différences significatives entre la proposition de la Commission et la position commune et souhaite donc se pencher sur ces différents points, sans négliger l'avis émis en première lecture par le PE.

3.1.3.3.2. Les maladies chroniques et dégénératives (notamment le cancer et le diabète), les maladies cardiovasculaires et les maladies rares: Ces thèmes de recherche qui, comme justement indiqué, impliquent une approche pluridisciplinaire allant de l'étiologie au diagnostic, de la prévention à la thérapie et à l'application de technologies instrumentales et non instrumentales sophistiquées et ont pour caractéristique de répondre à un besoin immédiat et élevé de santé, d'être stratégiques et bien visibles pour le citoyen et de pouvoir mobiliser des ressources, des technologies et des expériences d'origine diverse, pour lesquelles l'UE est à l'avant-garde en termes de recherche appliquée et de développement et dont les résultats pratiques peuvent avoir un impact immédiat sur le plan de l'emploi et de la compétitivité.

Toutes ces caractéristiques justifieraient que ces interventions se situent dans le cadre des actions clés plutôt que des activités génériques.

3.1.3.3.3. Fidèle au principe énoncé dans son avis du 1er octobre 1997, le Comité invite la Commission à proposer l'insertion de ces activités de recherche dans les actions clés existantes, à savoir par exemple les maladies chroniques et dégénératives dans l'action clé iii), les maladies cardiovasculaires dans l'action iv), les maladies rares dans l'action ii) (conformément aux suggestions du PE).

3.1.3.3.4. Recherche sur les génomes et les maladies d'origine génétique: Il est juste que ce thème soit intégré parmi les activités génériques en raison de ses perspectives à long terme, de son caractère horizontal par rapport à différentes actions clés correspondantes et de ses liens avec d'autres thèmes programmatiques, compte tenu des technologies et des instruments utilisés.

3.1.3.3.5. Les neurosciences: Cette activité, comme la précédente, présente toutes les caractéristiques justifiant sa présentation sous forme d'une action clé spécifique. Pour les raisons déjà mentionnées, la Commission est invitée à revoir la classification actuelle en insérant ces activités dans les actions clés les plus appropriées, y compris celles relevant d'autres thèmes programmatiques (tels que la nouvelle imagerie médicale), en ne maintenant parmi les activités génériques que les thèmes qui correspondent réellement à la définition de celles-ci, tels que les interactions entre processus biologiques et psychologiques.

3.1.3.3.6. Recherche en matière de santé publique et de services de santé: L'importance sociale des thèmes mentionnés est indiscutable, mais ils se prêtent difficilement à des activités de recherche proprement dite, et ils s'accordent mal avec les critères indiqués dans les documents de la Commission. Le Comité suggère de revoir le contenu de cette action afin qu'il réponde mieux aux besoins des citoyens et aux possibilités d'application industrielle, en évitant de gaspiller des ressources et des énergies sur des thèmes ne répondant pas aux critères de base définis et pouvant ne présenter qu'un simple intérêt informatif (par exemple efficacité et rapport coût/efficacité des actions menées en faveur de la santé; évaluation des modèles de soins).

3.1.3.3.7. Étude des problèmes d'éthique biomédicale et de bioéthique dans le respect des valeurs humaines fondamentales: La «justification» présentée par la Commission est pleinement approuvée.

Les «objectifs et activités de RDT» qui y sont mentionnés semblent plus orientés vers les expériences passées que vers d'éventuels domaines d'action futurs. Le CES suggère que la dimension éthique soit un fondement de toutes les activités de recherche, les rappels adéquats étant inclus dans les «considérants» initiaux des programmes.

3.1.3.3.8. Étude des aspects socioéconomiques du développement des sciences et technologies du vivant dans la perspective du développement durable (impact sur la société, l'économie et l'emploi): Il y a lieu d'approuver pleinement l'objectif de ces études, qui s'inscrivent clairement dans l'optique du développement durable et donc de l'impact sur l'économie et l'emploi. Le Comité se demande toutefois si, étant donné l'existence d'un programme spécifique sur le développement durable, il ne serait pas plus adéquat d'inclure parmi les actions génériques de ce thème une activité visant à évaluer l'impact socio-économique, en particulier sur le développement de l'économie et de l'emploi, de toute activité de recherche effectuée dans le cadre des différents programmes spécifiques du cinquième PC.

[1] JO C 355 du 21.11.1997, p. 38.

3.1.4. Soutien aux infrastructures de recherche

3.1.4.1. Le CES est entièrement d'accord avec la «justification» présentée dans le document du 5 novembre 1997. Une référence à une protection appropriée de la propriété intellectuelle, qui constitue une condition de base nécessaire à la diffusion des connaissances et deviendra essentielle lors du processus d'élargissement de l'UE, semble toutefois nécessaire.

3.1.4.2. La signification de la dernière proposition du point «Données et ressources biologiques», à savoir «installations de recherche préclinique et clinique», n'est pas claire. Cette matière a déjà fait l'objet de différentes réglementations au niveau communautaire, ainsi que d'harmonisations internationales jusqu'à la récente directive sur les «Bonnes pratiques cliniques», sur laquelle le CES a récemment rendu un avis [1] actuellement à l'examen au Parlement européen.

3.1.4.3. Le CES suggère en conséquence de modifier ce point en l'orientant de manière plus adéquate vers les aspects épidémiologiques liés aux domaines de recherche du programme spécifique à l'examen.

3.2. *Deuxième programme spécifique «Développer une société de l'information conviviale»*

3.2.1. Portée et objectifs scientifiques et technologiques

3.2.1.1. Observations générales

3.2.1.1.1. Le programme sur les technologies de la société de l'information (TSI) introduit une nouvelle approche du thème «Société de l'information» dans le programme-cadre. D'une part, la convergence des télécommunications, de la technologie de l'information, des médias et d'autres contenus est reconnue dans une approche convergente et intégrée des technologies, des systèmes, des applications et des services. D'autre part, les possibilités de la société de l'information sont reconnues au moyen de programmes d'action visant à exploiter tout le potentiel des technologies.

3.2.1.1.2. Le CES souscrit vivement à cette approche globale. Trois des quatre actions clés conçues dans ce domaine visent à garantir que le programme TSI réponde aux besoins des individus et des entreprises. Nous estimons qu'il s'agit là de la marche à suivre pour que l'Europe retire des bénéfices économiques et un avantage compétitif des technologies de la société de l'information. La société de l'information doit devenir réalité en Europe.

3.2.1.1.3. S'agissant des technologies, des systèmes et des infrastructures essentiels, une quatrième action clé est accompagnée d'une activité générique supplémentaire sur la recherche à plus long terme et/ou à plus haut risque dans le domaine des technologies futures et émergentes. Dans les quatre actions clés, l'accent est surtout placé sur les logiciels, les systèmes et les applications qui se fondent sur les architectures et les infrastructures de base. C'est par le biais de la mise en œuvre de ces nouveaux logiciels et systèmes que l'on parviendra à exploiter les avantages de la société de l'information et à aborder comme il se doit les questions clés que sont la facilité d'utilisation, l'interopérabilité, la fiabilité et le coût abordable. Le CES est très favorable à cette approche qui exploite les capacités dont l'Europe dispose en matière de systèmes et de logiciels et qui lui donne la possibilité d'être à la pointe du développement dans le monde des sociétés de l'information.

3.2.1.1.4. Les trois premières actions clés pour la société de l'information recevront chacune 17 % du budget consacré à ce thème, l'action clé relative aux technologies essentielles et les activités génériques relatives aux technologies de l'avenir recevant respectivement 36 % et 10 %. Le CES estime qu'il s'agit là d'une répartition adéquate du budget, tout en relevant que les TSI bénéficient du plus gros budget consacré à un thème. Ce choix est judicieux, à un moment où la société de l'information en Europe doit devenir une réalité.

3.2.1.2. Questions spécifiques

3.2.1.2.1. Le CES souscrit entièrement aux objectifs du thème des TSI. La possibilité de mener le programme à bien rester en question. Il est reconnu que la structure originale du programme s'écarte des pratiques antérieures, en vue d'aboutir à des résultats plus tangibles. Afin d'y parvenir, il faudra définir une stratégie adéquate ainsi qu'un nouveau système de gestion.

3.2.1.2.2. Dans la stratégie présentée, «le regroupement et la concertation seraient utilisés pour focaliser, coordonner et intégrer les activités» des différentes actions clés. Cela est essentiel, faute de quoi le risque existe que les projets ne relevant que d'une seule action clé ne disposent pas de la masse critique nécessaire à leur réussite. Toutefois, parvenir à doter les projets d'une masse critique sera un défi pour le système de gestion.

3.2.1.2.3. La déclaration stratégique met l'accent sur la compétitivité européenne et précise que le programme «intégrerait des actions destinées à stimuler l'assimilation des technologies de la société de l'information avec la recherche et le développement technologique, pour faire en sorte que les conditions de leur utilisation puissent être remplies». Il est également ajouté dans le document de la Commission que, «en plus des démonstrations et essais, le programme inclut des actions visant à stimuler le développement et la diffusion des

[1] JO C 95 du 30.3.1998, p. 1.

compétences nécessaires pour assimiler les résultats de la R&D (telles que validation, évaluation, sensibilisation, actions en faveur des nouveaux utilisateurs et initiatives en matière de meilleures pratiques) et des activités de recherche de consensus et de normalisation».

3.2.1.2.4. Le Comité est très préoccupé par les actions évoquées au paragraphe 3.2.1.2.3 ci-dessus, car leur mise en place serait aisée, mais elles seraient très difficiles à mener à bien. Ce pourrait être le talon d'Achille de l'ensemble des programmes en faveur d'une société de l'information conviviale, situation qui ne peut être évitée que par un système de gestion très efficace.

3.2.1.2.5. Pour que ce système soit efficace, certaines conditions minimales devront exister. Notamment:

— La sélection des projets devra se faire sur la base d'une évaluation objective de leur pertinence et de leur potentiel de reproductibilité. Les récompenses politiques de pure forme devront être évitées.

— Les possibilités d'exploitation devront figurer parmi les critères essentiels de sélection des projets.

— Le financement de l'exploitation devra être un critère aussi important que le financement du projet, si pas plus.

— Les objectifs des projets devront être mesurables en termes de temps et de résultats. La faisabilité de ces mesures devra également faire partie des critères de sélection.

— Un examen spécifique aux PME. Compte tenu des ressources limitées, la participation des PME aux formations et la diffusion de leurs résultats requerra un examen spécifique.

3.2.1.2.6. Logiquement, le programme-cadre devrait tirer profit de la base existante de TSI. Or, le document ne contient aucune référence ni évaluation de cette base. Le CES souhaite formuler trois observations en ce qui concerne la base existante:

3.2.1.2.6.1. Pour que la société de l'information devienne réalité, il doit y avoir un accès universel — des particuliers, des entreprises, des institutions et des pouvoirs publics — à un réseau à large bande. Ce point a été souligné dans l'avis du CES sur la convergence [1]. Un tel accès n'existe pas et n'est pas envisagé à l'heure actuelle. Il convient de tenir compte de cette situation.

3.2.1.2.6.2. Il existe une base de TSI considérable non encore exploitée. Ce qui est le plus souvent nécessaire, ce ne sont pas des recherches supplémentaires, mais un programme de développement basé sur des applications et une liberté réglementaire. Les propositions concernant la sécurité de l'information dans le programme relatif au commerce électronique sont un exemple typique à cet égard.

3.2.1.2.6.3. Vu que nombre de technologies sont déjà en voie de développement et compte tenu des très longs délais de développement, le fait de restreindre la collaboration à un stade préconcurrentiel sera un handicap majeur. Cela pourrait donner à d'autres régions appliquant des règles différentes un avantage compétitif par rapport à l'Europe.

3.2.1.2.7. Pour que le citoyen européen tire profit des actions clés, il est clair qu'il doit bien connaître sa langue nationale et disposer d'interfaces conviviales dans celle-ci pour les différents services qui sont proposés. Le PC actuel est très peu convivial pour les non-professionnels. Les services de télévision numérique en sont à leurs débuts, tandis que les interfaces sont toujours en voie de développement. Le futur système de télécommunications sans fil à large bande (UMTS) permettra l'essor d'applications multimédias d'une nouvelle magnitude et nécessitera la mise au point de nouvelles interfaces. Il faut une approche cohérente de la communication avec le citoyen «moyen» qui soit partagée par toutes les actions clés. Les solutions destinées aux personnes âgées ou handicapées devraient, vu leur simplicité, bénéficier également au citoyen «moyen». Celui-ci sera exclu de la société de l'information si l'accent n'est pas placé sur la facilité d'utilisation des technologies.

3.2.1.2.8. Malgré les perspectives d'élargissement de l'UE, il semble que la possibilité de travailler avec les acteurs des marchés de pays candidats à l'adhésion ait été négligée. Or, la gamme des questions pertinentes s'étend de l'adaptation à de nouvelles langues nationales jusqu'aux investissements dans les futures infrastructures à large bande.

3.2.2. Action clé: Les systèmes et services pour le citoyen

3.2.2.1. Santé

3.2.2.1.1. Les principes décrivent une approche généralisée qui pourrait être interprétée comme étant nationale. À mesure que les citoyens européens franchissent de plus en plus les frontières, la nécessité de soins de santé internationaux assortis d'une interopérabilité des bases de données sanitaires générales et personnelles ne cessera de croître.

3.2.2.1.2. L'approche décrite est très exigeante, car elle suppose également le développement coordonné de nombreux éléments ne relevant pas des TSI. L'environnement multilingue et multiculturel soulèvera des difficul-

[1] JO C 214 du 10.7.1998.

tés; ce sera également le cas de l'environnement sanitaire et médical, vu que la pharmacologie varie considérablement entre les régions de la Communauté.

3.2.2.1.3. À l'échelle locale ou nationale, la distribution d'information médicale entre les centres médicaux au seul moyen d'un réseau fixe à large bande ne suffira pas, vu que le traitement médical à distance des patients (télémédecine) nécessitera un système de communication sans fil à large bande doté d'un degré élevé de sécurité des connexions.

3.2.2.1.4. Les systèmes de santé individuels sont susceptibles de connaître des changements révolutionnaires durant la prochaine décennie. Les développements en électronique et en micromécanique nécessiteront un degré élevé de coordination. C'est un des domaines où la collaboration à un stade préconcurrentiel pourrait ne pas être suffisante.

3.2.2.2. Administrations

3.2.2.2.1. Les principales tâches consistent à accroître l'accessibilité des services et des systèmes et à rendre les informations compréhensibles et utilisables par les citoyens.

3.2.2.2.2. Le risque existe clairement qu'un accroissement des liaisons de TSI entre les administrations et les citoyens ne limite gravement les droits et les libertés individuels. Il convient de tenir compte de la nécessité de préserver l'autonomie et la vie privée des personnes par rapport aux États et à l'Union.

3.2.2.3. Transports et tourisme

3.2.2.3.1. Les priorités de RDT sont à la base bien définies, mais pour les entreprises et les particuliers, il serait utile de placer davantage l'accent sur les systèmes de navigation et d'autres services télématiques routiers, en particulier ceux qui rendraient le réacheminement possible afin de minimiser les engorgements routiers, de diminuer la durée des voyages et de minimiser la pollution.

3.2.2.3.2. Le lien établi entre les transports et le tourisme est pragmatique, mais illogique. Ces thèmes devraient être séparés. Le développement et la promotion du tourisme, qui rendent les attractions de toute région d'Europe accessibles à partir de toute région du monde, sont étroitement liés aux notions de culture et de patrimoine et nécessitent un examen plus approfondi. La solution réside dans la modularité des logiciels et des contenus.

3.2.3. Action clé: Les nouvelles méthodes de travail et le commerce électronique

3.2.3.1. Méthodes de travail et outils de flexibilité, mobilité et travail à distance

3.2.3.1.1. Les outils d'apprentissage à distance devraient être examinés dans le contexte des systèmes de travail à distance.

3.2.3.1.2. Pour que le potentiel du travail à distance soit pleinement exploité, on dépend une fois encore étroitement de l'accès à des réseaux universels à large bande et de l'éducation des travailleurs intéressés par une autogestion correcte et sûre des normes de sécurité (en particulier concernant le temps passé devant l'écran, ou les caractéristiques ergonomiques des postes de travail).

3.2.3.2. Systèmes de gestion pour fournisseurs et consommateurs

3.2.3.2.1. L'entreposage doit être inclus dans le commerce électronique. Il n'y a aucune mention dans le texte de l'entreposage automatique ni des technologies automatiques de commande, quoique des développements majeurs soient en chantier. Souvent, le lien entre le commerce électronique et la distribution se fera non seulement à distance, mais aussi sur une base transnationale.

3.2.3.2.2. Le commerce électronique sera un service essentiel dans la société de l'information conviviale. Il couvre non seulement le commerce de produits physiques, mais également les produits dotés d'un contenu numérique, par exemple la musique, la vidéo et l'information. De nombreuses questions restent à résoudre, comme les droits d'auteur, la protection contre les copies, le filtrage, etc., en particulier vu que le commerce électronique sera une activité de dimension mondiale nécessitant des normes mondiales.

3.2.3.3. Sécurité de l'information

3.2.3.3.1. Le commerce électronique et les autres transactions nécessitent un degré élevé de sécurité, en particulier s'agissant de l'authentification et du cryptage. De nombreuses technologies sont disponibles, mais leur utilisation est entravée par les réglementations nationales existantes. Il y a donc une nécessité de convergence entre les actions de RDT, le processus de mise en œuvre et la mise au point de mesures réglementaires adéquates.

3.2.4. Action clé: Le contenu multimédia et les outils

3.2.4.1. Édition électronique interactive, patrimoine numérique et contenu culturel

3.2.4.1.1. Il n'est généralement question que de vidéo à la demande. Or, la RDT devrait également s'intéresser

aux autres dimensions que sont les nouvelles à la demande, la musique à la demande, les services d'information à la demande, etc. Dans de nombreux cas, l'information nécessaire n'est pas accessible par une simple fonction de recherche et peut nécessiter de nouvelles technologies basées sur des agents intelligents. La mise au point de solutions technologiques aux problèmes de droits d'auteur peut également être envisagée.

3.2.4.2. Éducation et formation

3.2.4.2.1. Cette question revêt la plus haute priorité, car l'absence des compétences nécessaires se fait de plus en plus sentir. Les établissements d'enseignement secondaire et supérieur ne produisent pas assez de diplômés disposant des qualifications requises. La tendance consistant à accorder trop d'importance aux sciences humaines au détriment de la physique, des mathématiques et de l'ingénierie existe toujours dans nombre de ces établissements. En outre, ils ne semblent pas en mesure de réagir aux changements qui s'imposent dans les délais disponibles. C'est là toutefois une opportunité pour les établissements d'enseignement à distance. Ils peuvent modifier leurs programmes presque du jour au lendemain, et le nombre d'étudiants n'est pas limité. Les programmes d'éducation et de formation peuvent facilement être rendus adaptatifs en fonction de chaque étudiant afin de garantir une efficacité maximale. Les qualifications en résultant devraient être reconnues dans tous les États membres.

3.2.4.3. Technologies liées au langage humain

3.2.4.3.1. Il est urgent de disposer de ces technologies afin de créer une Communauté européenne plus universelle. Elles sont un moyen de jeter un pont entre les cultures sans fausser, détruire ni restreindre leur évolution naturelle. Toutefois, le texte ne mentionne pas les technologies de base qui sont nécessaires.

3.2.4.4. Accès, filtrage, analyse et traitement de l'information

3.2.4.4.1. La largeur de bande manquante dans les réseaux d'accès disponibles constitue un obstacle majeur. Le développement de services utiles à un prix abordable devrait aller de pair avec celui des technologies dans le domaine des réseaux d'accès. Le programme de convergence des TSI offre aujourd'hui une possibilité de coordination des efforts.

3.2.4.4.2. Les propositions visant à soutenir les activités de développement en matière de catégorisation, d'étiquetage et de filtrage permettant la récupération sélective et le filtrage d'informations seront très difficiles à mettre en œuvre dans l'environnement multiculturel de l'Europe. Il s'agira là d'un défi particulier pour l'action clé.

3.2.5. Action clé: Les technologies et les infrastructures essentielles

3.2.5.1. Technologies de gestion du traitement de l'information, de communication et de mise en réseaux, notamment à large bande, ainsi que leur mise en œuvre, leur interopérabilité et leur application

3.2.5.1.1. Le multimédia jouera un rôle primordial dans la société de l'information. Nous devons garantir que le 5e programme-cadre permette l'interopérabilité entre plates-formes et sa normalisation entre les services et les réseaux. Vu que la société de l'information est d'envergure mondiale, ces développements doivent également être mondiaux.

3.2.5.2. Ingénierie et technologies des logiciels, des systèmes et des services, notamment des statistiques hautement fiables

3.2.5.2.1. Cette partie du document suit une approche trop générale des logiciels. Il existe essentiellement trois catégories de logiciels qu'il faut considérer: applications bureautiques générales, systèmes d'exploitation et applications spécifiques.

3.2.5.2.2. Dans la première catégorie, l'Europe est en général faible, mais des exemples tels que SAP montrent que cela ne doit pas nécessairement être le cas.

3.2.5.2.3. La deuxième catégorie peut être subdivisée en deux types:

a) Les systèmes d'exploitation généraux de PC et d'ordinateurs analogues. C'est un secteur très important qui connaît une croissance rapide, dans lequel l'Europe ne semble pas engagée et ne semble pas posséder les compétences requises aujourd'hui.

b) Les applications incorporées. Dans ce secteur, il est primordial que l'Europe acquière un niveau de compétences adéquat, vu que les solutions les plus discrètes relèvent de cette catégorie. Les applications typiques sont les télévisions et les magnétoscopes, les boîtiers uniques contenant codeur et convertisseur («set-top boxes»), les commandes à distance, les ordinateurs portables et de poche, tous les types d'instrumentation, l'électronique automobile (pas uniquement les systèmes récréatifs, mais aussi la gestion électronique du véhicule), les systèmes de navigation, etc.

3.2.5.2.4. La troisième catégorie est celle du contrôle des processeurs de signaux. Elle est d'une certaine manière proche de la catégorie b) ci-dessus, mais nécessite les compétences de différentes personnes. Ce processus suppose des connaissances poussées en mathématiques, en logiciels et en technologies des semi-conducteurs. Le nombre de personnes disposant de ces compétences est limité. C'est un domaine où l'Europe pourrait et devrait se doter d'une position forte, vu que ces applications auront une place importante dans la création de la société de l'information conviviale. Un grand nombre d'applications devront être développées dans le cadre du 5e programme-cadre.

3.2.5.2.5. Les technologies susceptibles de jouer un rôle important dans le traitement linguistique, comme

le calcul neuronal, l'intelligence artificielle, etc. ne sont pas mentionnées dans le document, quoiqu'elles revêtent un grand intérêt aujourd'hui et soient susceptibles de devenir des technologies d'application dans les cinq prochaines années.

3.2.5.3. Communications et systèmes mobiles et personnels, notamment les systèmes et les services par satellite

3.2.5.3.1. Le terme «mobiles» dans le titre devrait être remplacé par «mobiles/sans fil», vu que l'on s'attend à ce qu'il y ait à l'avenir une demande importante de communications sur réseau fixe sans fil.

3.2.5.4. Interfaces multisensorielles

3.2.5.4.1. Cette section devrait s'étendre aux technologies liées à l'interface «utilisateurs». Les systèmes de synthèse de la parole et de reconnaissance vocale y font défaut. Ils joueront un grand rôle pour améliorer la facilité d'utilisation des systèmes et pour fournir un output vocal remplaçant le texte écrit. Il ne s'agit pas d'une technologie uniquement réservée aux personnes handicapées, car elle peut accroître la facilité d'utilisation des équipements pour l'utilisateur moyen.

3.2.5.5. Microélectronique

3.2.5.5.1. Le développement de la compétitivité européenne dans le domaine de la microélectronique n'est pas suffisamment mis en exergue. Les microprocesseurs, les mémoires et les processeurs de signaux joueront un rôle décisif, tout comme l'électronique de puissance avancée. Dans de nombreuses applications, les processeurs de signaux programmables remplaceront des solutions moins flexibles au niveau du matériel. Des technologies connexes faisant appel à des logiciels incorporés, y compris de nouveaux langages de programmation orientés objet, doivent être mises au point.

3.2.6. Activités génériques: Technologies futures et émergentes

3.2.6.1. Le développement à long terme de technologies critiques est crucial pour bâtir la compétitivité européenne de demain en matière de TSI. Même lorsqu'il n'est pas encore possible de décrire les différents éléments pertinents, un système de surveillance et d'évaluation continues devrait être établi. C'est une question qui relève non seulement de la Commission et de l'industrie, mais également des universités et des établissements de recherche.

3.2.6.2. Une approche ordonnée des technologies émergentes fournira une base permettant que les programmes d'action soient régulièrement réexaminés et actualisés à la lumière de nouveaux développements.

3.3. *Troisième programme spécifique «Favoriser une croissance compétitive et durable»*

3.3.1. Objectif stratégique

3.3.1.1. La Commission présente quatre objectifs stratégiques pour le troisième programme thématique, autour desquels elle développe son raisonnement:

— besoins socioéconomiques;

— valeur ajoutée européenne;

— compétitivité européenne;

— principes éthiques.

3.3.1.2. Le programme spécifique «Favoriser une croissance compétitive et durable» est un outil essentiel qui permettra de développer une réponse européenne aux défis industriels à venir. Son importance n'est pas liée uniquement aux besoins de secteurs industriels spécifiques, mais également à l'amélioration des performances générales des systèmes européens de production et de transport. À cette fin, il convient de donner la priorité aux activités de recherche ayant des effets horizontaux et multiplicateurs majeurs et à celles donnant lieu aux interactions les plus fructueuses.

3.3.1.3. Le troisième programme concerne les procédés de croissance en Europe. Il comprend différents volets, à savoir: «Produits, procédés et organisation» (action clé 1), «Mobilité durable et intermodalité» (action clé 2), «Technologies des transports terrestres et de la mer» (action clé 3) et «Nouvelles perspectives pour l'aéronautique» (action clé 4).

3.3.1.4. En théorie, la Commission considère l'approche «systémique» comme la ligne directrice principale. Cependant, cela ne cadre pas avec la ventilation budgétaire proposée. Le domaine de la recherche générique, non structurée par définition, bénéficie de financements trop importants eu égard à l'action clé «Produits, procédés et organisation». En revanche, les ressources allouées à l'action «Transport par voie terrestre et technologies de la mer» sont inappropriées pour pouvoir développer une approche «systémique».

3.3.1.5. Il convient avant tout de faire remarquer que les troisième et quatrième programmes spécifiques présentent des chevauchements et des points obscurs importants, qu'il y a lieu de mettre en évidence afin de pouvoir les définir et les délimiter.

3.3.1.6. L'ensemble des actions clés ont un lien évident avec le quatrième programme spécifique, étant donné qu'elles ne s'orientent pas uniquement vers de nouveaux procédés compétitifs et répondant aux besoins des consommateurs, mais également vers des procédés et des systèmes de transport peu énergivores et acceptables d'un point de vue environnemental.

3.3.1.7. Ainsi, les questions abordées dans le quatrième programme spécifique concernant les réserves énergétiques et l'utilisation de l'énergie constituent également des thèmes importants pour le troisième programme.

3.3.1.8. Il conviendrait, soit de coordonner les troisième et quatrième programmes spécifiques, soit de déployer un effort visant à une coordination mûrement réfléchie et générale lors de la présentation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets.

3.3.1.9. En particulier, les transports sont envisagés dans différentes actions clés et programmes. Chaque action clé «transport» doit avoir une portée et des liens clairement identifiés. Des mécanismes de coordination appropriés doivent garantir une intégration fonctionnelle entre ces actions clés.

3.3.1.10. La manière dont les différents points seront classés par ordre de priorité n'apparaît pas non plus dans l'exposé de la Commission. Il faudrait également apporter des précisions à cet égard.

3.3.1.11. Il convient d'accorder une attention particulière à l'identification de nouveaux profils professionnels de formation liés au développement de systèmes européens de production et de transport (ingénieur de «fabrication», gestionnaire de mobilité, ...). Il s'agit d'une question essentielle en matière de création d'emploi, qui devrait être évaluée en termes d'atout immatériel apporté par chaque activité d'innovation financée par l'UE.

3.3.2. Actions clés

3.3.2.1. Produits, procédés et organisation

3.3.2.1.1. Cette action clé se rapporte à des procédés de production intégrés mais reste très générale. Il n'apparaît pas que l'on puisse ou non évoquer des procédés de productions ou des produits distincts sur la base des résultats et des réponses du quatrième programme-cadre. Cette action ne devrait pas envisager les secteurs industriels comme des domaines de recherche isolés, mais devrait identifier les chaînes de valeur ajoutée les plus importantes. À cet égard, les zones industrielles ou les «districts» ainsi que les secteurs ayant d'importantes retombées devraient être considérés comme un environnement favorable. En outre, un grand nombre de PME fonctionnent dans ce type de systèmes industriels.

3.3.2.1.2. Le renvoi aux technologies et à l'ingénierie à l'échelle micro et nano est certainement correct, mais n'est toutefois pas suffisant pour une orientation acceptable.

3.3.2.1.3. L'approche méthodologique d'une innovation durable doit être basée explicitement sur des instruments soutenant, entre autres, l'analyse du cycle de vie (voir ci-dessous), le bilan énergétique global, les projets de démantèlement/recyclage, la gestion des coûts, les besoins en ressources humaines. Les «analyses du cycle de vie» (ACV) ne sont abordées que de manière vague. Les ACV sont toutefois des actions importantes pour évaluer l'écosystème, en particulier avec des matériaux dont l'«écobilan» — depuis la matière première jusqu'au recyclage ou à l'élimination — est pris en compte dans les nouveaux procédés de production.

3.3.2.1.4. Les problèmes posés par la recherche sur la catalyse constituent un élément important qui pourrait être intégré dans les actions clés. En particulier dans le but de pouvoir permettre des procédés à basse température et à haut «rendement productif». Les basses températures permettent d'utiliser des matériaux plus élémentaires et moins coûteux.

3.3.2.2. Mobilité durable et intermodalité

3.3.2.2.1. Cette action représente une condition importante pour la qualité de la vie des personnes, de même que pour optimiser le délai de production et pour la répartition des richesses.

3.3.2.2.2. Dans ce contexte, il importe de développer aussi bien les infrastructures que la gestion des systèmes.

3.3.2.2.3. Une condition importante pour la portée de cette action clé (voir le troisième élément charnière dans la version du 16 février 1998) est cependant de savoir comment présenter les avantages de nouveaux systèmes de mobilité dans l'ensemble des scénarios techniques et socioéconomiques existant en Europe. Il convient en particulier de prendre position à l'égard de ces analyses des systèmes.

3.3.2.2.4. Étant donné que cette campagne aborde également la mobilité dans des régions à forte densité de population, il y a lieu de délimiter clairement la campagne «La ville de demain» entrant dans le cadre du quatrième programme. L'amélioration de la qualité de la vie urbaine passe aussi par les infrastructures et la gestion des transports.

3.3.2.3. Transport par voie terrestre et technologies de la mer

3.3.2.3.1. Par rapport à d'autres documents antérieurs, la Commission a ici expressément inclus aussi le transport par voie terrestre (routier et ferroviaire), ce qui représente un changement très judicieux.

3.3.2.3.2. Malheureusement, comme souligné ci-dessus, le budget proposé est négligeable. Cela vaut la peine de signaler qu'il correspond juste à la moitié du budget alloué dans le cadre du 4e programme-cadre. Si le montant actuel est confirmé, il ne faudra s'attendre à aucun résultat significatif autre qu'un gaspillage de fonds.

3.3.2.3.3. Cette action vise à promouvoir des systèmes de transports maritimes et terrestres rationnels et ne nuisant pas à l'environnement, mais également une coopération entre l'homme/le moyen de transport et la route/le chemin de fer. Dans ce contexte, il conviendrait de s'intéresser tout particulièrement à l'intégration européenne ainsi qu'à la compatibilité.

3.3.2.3.4. Cette action clé est liée à d'autres actions clés et programmes; elles doivent toutes contribuer au développement d'une mobilité européenne durable, de manière intégrée, sans se chevaucher. Le champ d'application de cette action est le développement des technologies de transport terrestre et maritime. Il devrait également couvrir le développement technologique des transports urbains. Cette action clé apporte des solutions technologiques qui devraient être intégrées dans les solutions en matière de transport urbain, éprouvées et évaluées, dans le cadre de l'action clé «La ville de demain». Mais un lien important existe aussi avec les questions relatives à l'économie d'énergie et à son utilisation. La manière dont la mise en œuvre de cette coordination ou de cette synergie est envisagée n'apparaît pas dans ce document.

3.3.2.3.5. Lorsqu'on évoque le sixième élément charnière de cette action clé, à savoir les «Questions relatives à l'utilisation rationnelle et durable de la mer en tant que source d'énergie et de matières premières», il existe ici aussi un lien évident avec le quatrième programme spécifique sur l' «Énergie». L'importance d'une telle action ne ressort pas de manière tout à fait évidente.

3.3.2.3.6. Ainsi, à défaut d'une nouvelle coordination de ces deux programmes spécifiques, il convient de coordonner de manière judicieuse et opportune les actions clés des troisième et quatrième programmes spécifiques lors de la présentation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets.

3.3.2.4. Nouvelles perspectives pour l'aéronautique

3.3.2.4.1. Les progrès qui ont été accomplis dans l'aéronautique européenne doivent être résolument soutenus. Cette action se limite cependant à ce domaine et n'aborde pas l'aérospatiale et la technologie satellitaire, qui feront par ailleurs l'objet, à juste titre, de mesures de coordination appropriées au sein du 5e PC et seront rattachées aux activités ESA.

3.3.2.4.2. Les questions concernant l'analyse environnementale locale et mondiale du trafic aérien ne sont pas abordées dans cette action clé. Cette analyse doit toutefois être effectuée expressément dans le cadre des actions clés du quatrième programme.

3.3.2.4.3. De nombreux éléments concrets (éléments charnières) des parties abordées et décrites dans cette action clé sont étroitement liés à d'autres domaines du programme.

3.4. *Quatrième Programme spécifique «Préserver l'écosystème»*

3.4.1. Analyse du cadre d'ensemble

3.4.1.1. Ce programme représente une innovation complète par rapport non seulement au 4e programme-cadre de RDT, mais également aux premières propositions de la Commission européenne sur le 5e programme-cadre. Cette identification précise d'activités dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement suppose que la Commission a accueilli favorablement les observations formulées dans ce sens par le Parlement européen, le Conseil ou le Comité économique et social.

3.4.1.2. Ce programme s'articule autour de deux domaines thématiques liés entre eux: Environnement et développement durable et énergie et six actions clés individualisées: «Gestion durable et qualité de l'eau». «Changement planétaire, climat et biodiversité», «Gestion durable des écosystèmes marins», «La ville de demain et le patrimoine culturel», «Une énergie plus propre, y compris les sources d'énergie renouvelables», «Une énergie économique et efficace pour une Europe concurrentielle».

3.4.1.2.1. La première action clé «Gestion durable et qualité de l'eau» recouvre quatre lignes d'action relatives aux eaux (tant souterraines que de surface), qui portent sur leur gestion, leur traitement, la surveillance et la prévention de la pollution et consacrent tout un paragraphe au problème des régions arides et plus généralement de toutes les régions déficitaires en eau.

3.4.1.2.2. La deuxième action clé, qui inclut quatre lignes d'action, soutient la recherche sur le changement planétaire, dans le but de prévenir et d'atténuer ses effets éventuels et de s'y préparer. Une attention spéciale est accordée au développement de la composante européenne des systèmes mondiaux d'observation du climat, des systèmes terrestres et des océans.

3.4.1.2.3. La troisième action clé, consacrée aux écosystèmes marins, est centrée autour de quatre chapitres: les interactions dans le milieu marin, la surveillance et la gestion des phénomènes côtiers, la prévision de l'impact potentiel de l'activité humaine sur, respectivement, les ressources et les écosystèmes marins, et la prévision opérationnelle pour les activités en mer.

3.4.1.2.4. La quatrième action clé, elle aussi divisée en quatre chapitres, est axée sur le développement durable dans les villes et la gestion rationnelle de leurs ressources, la conservation de leur patrimoine culturel, la préservation de l'environnement et en particulier les grands ensembles de bâtiments et les systèmes de transport durables en milieu urbain.

3.4.1.2.5. La cinquième action, «Une énergie plus propre, y compris les sources d'énergie renouvelables», est centrée autour de quatre domaines d'action visant à améliorer le rendement de procédés de conversion d'énergie en réduisant le coût et l'incidence sur l'environnement, à développer les technologies de conversion pour les principales sources d'énergie nouvelles et renouvelables, à les intégrer dans les systèmes énergétiques établis et à développer les technologies économiquement rentables de réduction des dommages causés à l'environnement par la production d'électricité.

3.4.1.2.6. La sixième et dernière action clé, «Une énergie économique et efficace pour une Europe concurrentielle», s'articule autour de six lignes d'action fondées sur l'amélioration des technologies en vue de l'utilisation finale rationnelle et efficace de l'énergie, de sa transmission et distribution et de son stockage. L'amélioration des technologies d'exploration, d'extraction et de production des combustibles fossiles jointe à celle du rendement des sources d'énergie nouvelles et renouvelables, et l'élaboration de scénarios de l'offre et de la demande dans le contexte du développement économique et des besoins sociaux et environnementaux complètent cette action, qui s'appuie sur l'analyse de la rentabilité et du rendement de toutes les sources d'énergie.

3.4.2. Évaluation du cadre d'ensemble

3.4.2.1. Le Comité se félicite de l'introduction de ce nouveau programme spécifique, parfaitement cohérent et compatible avec le 5e programme d'action dans le domaine de l'environnement et qui permettra non seulement de cibler avec davantage d'efficacité les différentes actions dans ce domaine, mais également d'y consacrer les fonds nécessaires compte tenu de l'importance et des éventuels effets multiplicateurs du programme en termes d'amélioration de l'environne-

ment, de réduction de la dépendance énergétique extérieure, d'accroissement de la compétitivité, de création d'emploi direct et indirect et d'amélioration de la cohésion sociale, en favorisant le recours à des solutions économiquement viables pour les régions ou les zones isolées ou ayant une faible densité de population.

3.4.2.2. Le Comité souhaite signaler qu'il a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'intégrer, sur un pied d'égalité, la sécurité de l'approvisionnement d'énergie, la cohésion sociale à travers la définition d'une politique énergétique commune incluant des obligations de service public ainsi que la protection de l'environnement, de sorte que, parallèlement à la recherche d'un développement durable et d'une meilleure compétitivité, de l'économie communautaire, un cadre cohérent compatible avec le marché intérieur de l'énergie soit élaboré. Ce programme spécifique poursuit pleinement cet objectif, et le Comité ne peut par conséquent que s'en féliciter.

3.4.2.3. Bien que le programme proposé corresponde à la structure spécifique de l'ensemble des programmes, le Comité constate cependant un certain chevauchement de certaines des actions, en particulier en ce qui concerne les sources d'énergie renouvelables, au sein des deux actions consacrées à l'énergie et aux technologies de propulsion dans les transports et au programme concernant la ville de demain.

3.4.2.4. De même, le Comité considère que les «Activités de RDT à caractère générique» ne sont pas suffisamment précises en ce qui concerne l'environnement et le développement durable.

3.4.2.5. De manière analogue , l'action «Soutien aux infrastructures de recherche» n'est pas définie avec suffisamment de précision, ce qui laisse une marge d'interprétation trop large pour déterminer les domaines susceptibles de bénéficier de ce soutien. Le Comité appuie en partie seulement la réalisation des objectifs fixés dans le domaine de l'énergie et considère que l'étude d'impact socio-économique devrait être étendue aux moyens à utiliser pour favoriser une meilleure URE.

3.4.2.6. Enfin, il serait nécessaire de veiller à l'interaction et à la compatibilité de ce programme avec d'autres actions spécifiques dudit programme ou d'autres programmes, notamment celles relatives à la «mobilité durable et intermodalité», la «ville de demain et le patrimoine culturel» et, enfin, le «développement intégré de l'espace rural et côtier».

3.4.3. Analyse des différentes actions clés

3.4.3.1. Dans le domaine de l'environnement, le Comité déplore que n'ait pas été abordée une question environnementale très importante, celle des déchets industriels et domestiques et de la gestion durable des sols. Il s'agit de deux aspects essentiels du 5e programme dans le domaine de l'environnement, qui ne sont pas repris dans le programme à l'examen. Ils revêtent un caractère éminemment prioritaire en ce qui concerne les analyses géophysiques et géochimiques, de même que les technologies de traitement et de réhabilitation des sols contaminés, problème de plus en plus aigu et appelé à s'aggraver encore avec l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

3.4.3.2. S'agissant de la gestion de l'eau, il aurait fallu prévoir deux actions complémentaires concernant le problème spécifique de l'identification et du traitement des courants transfrontaliers, de surface et souterrains, ainsi qu'une ligne spécifique consacrée au dessalement de l'eau de mer.

3.4.3.3. S'agissant du changement planétaire, le Comité aurait souhaité que deux autres aspects soient abordés de manière concrète: les «modulateurs endocriniens» dans le domaine de la biodiversité et le rapport entre les incendies de forêt, le changement climatique et la biodiversité.

3.4.3.4. En ce qui concerne les écosystèmes marins, le Comité aurait inclus deux autres actions spécifiques, à savoir les déversements d'hydrocarbures en mer et l'impact du tourisme sur les zones côtières.

3.4.3.5. Enfin, dans le domaine de la ville de demain, il faut aborder les thèmes de la pollution atmosphérique et du bruit en milieu urbain, et pas uniquement sous l'angle du trafic. En l'absence d'une base scientifique fiable, les effets des particules sur la santé posent un problème prioritaire.

3.4.3.6. La cinquième action clé «Une énergie plus propre» poursuit un seul mais considérable objectif: mettre au point des technologies qui contribueront à minimiser l'impact sur l'environnement de la production et de l'utilisation d'énergie, en réduisant les émissions et en augmentant la participation concurrentielle des énergies nouvelles et renouvelables. Une lacune est à relever dans cet objectif: l'omission de l'impact de ces énergies sur l'environnement, qu'il convient en toute logique d'étudier et de minimiser.

3.4.3.6.1. Il conviendrait d'accorder plus d'attention dans le cadre de cette action aux systèmes décentralisés ou isolés et de faire référence à la production d'électricité combinée au dessalement de l'eau de mer ainsi qu'à la trigénération (électricité/chaleur/froid). Enfin, il est à signaler que le titre du quatrième volet de cette action clé devrait être remplacé par le titre «Technologies économiquement rentables de réduction des dommages causés à l'environnement par la production d'électricité». Il n'y a aucune raison d'exclure les autres industries énergétiques confrontées à des problèmes d'élimination des nuisances de même niveau que ceux rencontrés par l'industrie productrice d'électricité, telles que l'industrie de raffinage du pétrole. Il ne faudrait pas non plus se limiter à la pollution atmosphérique, mais étendre également cette action aux eaux usées, aux déchets, en particulier les déchets dangereux, et aux sols.

3.4.3.6.2. Il convient enfin de souligner la nécessité d'inclure dans le programme un chapitre consacré à la technologie des combustibles. Les législations actuelles et futures tendent à ce que les produits énergétiques génèrent de moins en moins de polluants, mais parfois

les meilleures technologies disponibles n'atteignent pas le niveau requis ou sont économiquement impraticables.

3.4.3.7. L'objectif de la sixième action clé, qui complète le chapitre sur l'énergie, consiste à assurer à l'Europe un approvisionnement énergétique fiable, propre, efficace, sûr et économique.

3.4.3.7.1. «Une énergie économique» ne devrait pas figurer parmi les objectifs de l'UE. Le prix de l'énergie doit refléter sa valeur réelle, qui inclut aussi bien les coûts internes liés à la production que les coûts externes liés au cycle de vie de l'énergie.

3.4.3.7.2. Bien que la première ligne d'action de cette action clé vise clairement la limitation de la consommation, le Comité estime que les programmes d'économie d'énergie à tous les niveaux (industriel, domestique, transports, etc.) devraient être traités de manière plus précise et plus incisive. À cet égard, et compte tenu de l'essor considérable de la société de l'information, il faudrait intensifier les études portant sur des technologies permettant directement ou indirectement de réduire la consommation associée à ce phénomène.

3.4.3.7.3. Parallèlement, il conviendrait d'associer plus étroitement la compétitivité des énergies renouvelables au développement des nouvelles technologies. De l'avis du Comité, il paraît plus urgent de rechercher la compétitivité des technologies existantes que de mettre au point de nouvelles technologies représentant une prouesse scientifique mais sans viabilité économique à court et à moyen terme.

3.4.3.7.4. La recherche de nouveaux matériaux d'isolation thermique devrait compter parmi les priorités de cette action. Il faut par ailleurs considérer que la dépendance extérieure en matière d'approvisionnement est l'un des principaux facteurs à prendre à compte pour la réussite des objectifs de cette action clé. Pourtant, il ne se voit pas accorder la place qui lui revient parmi les volets composant l'action. Pour toutes ces raisons, le titre de l'action devrait selon le Comité être remplacé par le titre «Une énergie sûre et efficace».

3.4.4. Analyse des activités de recherche et de développement technologique à caractère générique

— À l'intérieur de la première action «Lutte contre les risques naturels et technologiques majeurs», il faudrait prévoir la création, au niveau de l'ensemble de la Communauté européenne, d'une grande base de données relatives aux accidents, tant ceux touchant à la sécurité qu'à l'environnement.

— Le Comité préconise la création d'une nouvelle action prévoyant la réalisation d'études en vue de trouver des produits de substitution aux substances hautement préjudiciables à l'environnement, telles que PCB, PCT, CFC, amiante, etc.

— Il est également recommandé de prévoir un système de soutien pour l'homologation, au niveau européen, des systèmes de mesure des polluants et des méthodes d'essai.

3.4.5. Analyse des activités de soutien aux infrastructures de recherche

Les modifications à apporter seraient les suivantes:

3.4.5.1. Il faudrait mentionner l'actuel réseau de centres de recherche pour le développement des sources d'énergies renouvelables et sur la désertification, ainsi que l'intégration des laboratoires des entreprises privées au niveau de l'utilisation propre de combustibles solides et de la réduction des pertes dans les processus de transport et de distribution. Il faudrait aussi envisager la création d'un réseau d'études d'urbanisme avancé.

3.4.5.2. Il faudrait prévoir la création d'une banque de données spécialisée dans l'intégration de la conception, des nouveaux matériaux et des énergies renouvelables lors de la construction de nouveaux édifices ou de la rénovation du centre historique des villes.

3.4.5.3. Il conviendrait de coordonner les activités de recherche actuelles et futures, afin d'assurer leur complémentarité et d'éviter les doubles emplois.

4. Deuxième action: promotion de la coopération en matière de RDTD avec les pays tiers et les organisations internationales

Le Comité a souligné à plusieurs reprises l'importance de la coopération internationale, surtout dans le contexte d'une globalisation toujours plus forte des marchés et d'une compétition internationale accrue centrée sur la qualité et le caractère innovant de nouveaux produits et services à l'échelle mondiale et met à ce propos l'accent sur les aspects suivants:

— Le programme spécifique «Affirmer le rôle international de la recherche communautaire» constitue le point de contact par excellence de la recherche communautaire avec le reste du monde, soit directement, à travers ses propres lignes d'action, soit en coordonnant les aspects internationaux des actions des autres programmes spécifiques du programme-cadre. Il est donc nécessaire de définir avec précision les modalités et les terrains de coopération avec les différents contextes scientifiques et culturels des zones géographiques d'intervention, caractérisées par des besoins et des potentialités de participation aux programmes internationaux de RDT extrêmement diversifiés.

— Il est indispensable, surtout à un niveau international, de prévoir des mesures d'évaluation technologique et industrielle qui précèdent, accompagnent et suivent les projets mis en œuvre dans chaque zone afin de parvenir à des résultats contribuant concrètement au règlement des problèmes réels, dans l'intérêt mutuel des deux partenaires, communautaires ou non.

— L'une des actions fondamentales du programme INCO doit être d'assurer une coordination étroite en termes de cohérence et de synergies entre les volets internationaux des actions clés et les politiques

nationales et communautaires de coopération scientifique et technologique, en recourant davantage aux actions concertées ou à des initiatives communes telles que l'Initiative européenne pour la recherche agronomique au service du développement.

— Parallèlement aux programmes spécifiques du 5e PC, il faut mettre en place des cadres formels de coopération avec les autres organismes et des initiatives européens non communautaires lancées dans le domaine de la recherche, et plus particulièrement avec l'initiative *Eureka* et le programme COST, dans la lignée des initiatives lancées, notamment par le groupe de haut niveau de *Eureka*, en vue de la mobilisation systématique de synergies entre différents domaines.

— Il y a lieu de prévoir pour le programme spécifique INCO des ressources communautaires d'un montant plus élevé que celui initialement proposé par la Commission — 491 Mécus — et ramené ensuite par la Position commune du Conseil à 458 Mécus. Il convient en tout état de cause de maintenir les ressources du programme au-dessus de 3,5 % du budget global, de manière à préserver la visibilité et la tangibilité pour l'extérieur d'une activité de coordination optimale en soi, destinée à accompagner et à soutenir les activités des programmes thématiques dans l'optique d'une approche intégrée.

4.1. *Programme spécifique horizontal «Affirmer le rôle international de la recherche communautaire»*

4.1.1. Cadre général du programme

4.1.1.1. Le programme doit constituer le point de contact par excellence de la recherche communautaire avec le reste du monde. Il est donc nécessaire de définir de façon détaillée les modalités et les domaines de coopération avec les différentes réalités scientifiques et culturelles des zones géographiques d'intervention caractérisées par des besoins et des potentiels extrêmement diversifiés en matière de participation aux projets de RDT internationaux.

4.1.1.2. Le Comité souligne l'importance d'une «évaluation» technologique et industrielle qui précède, accompagne et suive les projets mis en œuvre dans chaque zone afin d'en orienter les bénéfices concrets vers la résolution de problèmes réels pour les deux parties, communautaires et non communautaires.

4.1.1.3. Simultanément, il y a lieu d'organiser des guichets uniques d'accès pour chaque zone selon le modèle KIT (keep in touch) afin d'assurer l'information et la formation sur place.

4.1.1.4. Pour chaque zone géographique, les responsables de la gestion du programme doivent, dans la mesure du possible et sur la base d'un dialogue avec les partenaires économiques et sociaux du monde de la recherche et avec les utilisateurs finaux, fixer des objectifs à court, moyen et long terme. En outre, ils doivent procéder à une évaluation ex-ante d'une part des répercussions escomptées de l'action communautaire décrite dans les délais fixés pour la résolution des problèmes communs, et d'autre part des retombées en termes de création d'emplois, de nouvelles entreprises et d'entreprises communes, qu'ils considèrent comme raisonnablement réalisables par le projet lui-même.

4.1.1.5. L'ensemble des activités dans une zone géographique déterminée doivent être reconduites de sorte à assurer la cohérence avec l'action générale de coopération et d'assistance technique de la Communauté, ainsi que la visibilité et la concentration nécessaires. À cet égard, il faut prévoir des actions de démonstration et d'innovation et des mesures d'accompagnement qui garantissent la valorisation, la diffusion et l'exploitation des résultats.

4.1.1.6. Enfin, le programme INCO doit avoir pour objectif fondamental de garantir une coordination étroite en ce qui concerne la cohérence et les synergies activées entre les volets internationaux des actions clés et entre les politiques nationales et communautaires en matière de coopération scientifique et technologique, ce pourquoi le Comité recommande un recours accru à l'instrument de l'action concertée et à des initiatives communes telles que l'«initiative européenne pour la recherche agronomique au service du développement».

4.1.1.7. Selon le Comité, les deux formes de participation d'entités des pays tiers aux programmes spécifiques, l'une fondée sur une association pleine et l'autre sur la participation projet par projet, doivent être définies avec clarté, transparence et univocité, afin de garantir des règles d'accès sûres et une compréhension immédiate des règles de fonctionnement de la part de toutes les entités des pays tiers concernées. Le Comité souligne l'importance fondamentale d'une action d'information et de formation dans ce domaine afin de donner de l'UE une image positive.

4.1.2. Zones géographiques de coopération

4.1.2.1. États en phase de préadhésion

4.1.2.1.1. L'action communautaire de RDT devrait avoir pour double objectif de contribuer à accélérer la réforme des structures scientifiques, ce qui éviterait une fuite du personnel scientifique hautement qualifié et représenterait par conséquent un risque pour les infrastructures de RDT extrêmement qualifiées, et simultanément, de reconvertir les programmes et les structures de ces pays vers une recherche industrielle et une recherche appliquée capables de contribuer à la résolution des problèmes posés par la transition des économies et par la nécessité de répondre aux besoins croissants en termes d'emploi et de marché de consommation.

4.1.2.1.2. Une telle stratégie serait confirmée par l'adoption de l'Agenda 2000, sur laquelle le Comité a

déjà exprimé son avis. Indépendamment de l'accent mis sur des centres d'excellence pour associer les compétences locales à l'excellence internationale et pour la formation de jeunes à la pleine intégration de l'économie européenne, il faudrait assurer l'interconnexion de ces centres au sein de réseaux régionaux et subrégionaux ainsi qu'avec leurs homologues de l'UE, ce qui permettrait de renforcer les mesures de soutien aux activités de recherche, en ce qui concerne les retombées sur l'innovation et la production en termes d'économie et d'emploi.

4.1.2.1.3. Une attention et un effort particuliers sont nécessaires en ce qui concerne les standards de normalisation technique paneuropéens permettant de donner une suite immédiate aux résultats de la recherche en termes d'innovation et de démonstration en réalisant des économies à l'échelle d'un marché européen intégré.

Par ailleurs, il faudrait prévoir des mesures d'accompagnement dans les cas où l'adhésion de ces pays à des programmes spécifiques ou à des actions clés particulièrement importantes poserait des problèmes, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'alimentation et de la santé publique.

4.1.2.2. NEI et PECO non associés

4.1.2.2.1. Dans ce domaine, il faudrait entreprendre des projets de recherche conjointe ainsi que des actions concertées dans des domaines non couverts par les autres programmes spécifiques. Les responsables de ces activités au niveau communautaire devraient identifier, en collaboration avec les acteurs économiques et sociaux du secteur de la recherche et les utilisateurs finaux des pays concernés, les problèmes communs exigeant des solutions urgentes, tels que la désertification, l'assainissement des eaux, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la gestion environnementale, la prévention et la lutte contre les maladies, ou encore la reconversion industrielle.

4.1.2.2.2. Par ailleurs, il y a lieu de préserver l'immense potentiel de recherche des NEI, en renforçant l'efficacité et la visibilité de la coopération de ces pays, en identifiant des critères clairs et transparents pour la sélection des projets, en développant une importante action de formation des chercheurs et des scientifiques afin de développer une nouvelle culture scientifique et des projets orientés vers la coopération recherche-industrie sur le plan interne et international, en collaboration avec la Fondation européenne pour la formation de Turin et le Centre international de la science et de la technologie (CIST) de Moscou.

4.1.2.2.3. Il faut développer et renforcer les réseaux Cordis, Cosine et EIMS dans les NEI, ainsi que l'expérience des centres Relais, en particulier pour la recherche de partenaires ainsi que pour le développement des possibilités d'entreprises communes en matière de collaboration technologique et industrielle avec les pays de la Communauté et la création d'entreprises liées aux nouvelles technologies dans les NEI.

4.1.2.3. Pays méditerranéens partenaires

4.1.2.3.1. La coopération scientifique et technologique euroméditerranéenne doit aller de pair avec la création de l'espace socio-économique euroméditerranéen. Cela exige une définition claire de modalités spécifiques en matière de collaboration ainsi que l'identification de secteurs et de domaines d'activité de RDT commune qui encouragent la création d'entreprises communes et conjointes, notamment à travers le comité de surveillance euroméditerranéen pour la RDT.

4.1.2.3.2. Sur la base du dialogue euroméditerranéen et des suites données à la Déclaration de Barcelone, il y a lieu de mettre en œuvre des actions visibles et coordonnées en particulier en ce qui concerne la gestion de l'eau, l'énergie, la santé, la gestion des ressources naturelles dans le contexte du développement durable, des méthodes innovantes en matière de gestion touristique, de conservation et de restauration du patrimoine culturel, de transports et de soutien à l'établissement de la société de l'information euroméditerranéenne.

4.1.2.3.3. Un effort particulier doit être fourni au niveau de la formation du personnel scientifique, actuellement dix fois inférieur à celui de l'UE. Par ailleurs, il faut poursuivre l'effort considérable fourni au cours des dernières années par ces pays en termes d'investissements immatériels, en favorisant la formation des formateurs et des enseignants. Il faut développer des réseaux de banques de données accessibles aux partenaires méditerranéens, et renforcer les infrastructures régionales de développement et de transfert des technologies. En outre, il faut garantir une cohérence entre MEDA et les activités de coopération en matière de RDT prévues dans le programme horizontal.

4.1.2.4. Pays en développement

4.1.2.4.1. Pour cette zone également, les maîtres mots devraient être analyse conjointe des besoins, identification des domaines d'intérêt mutuel, quantification et actualisation des actions à entreprendre. Sur la base d'une évaluation ex-ante d'impact, on pourrait dégager des domaines tels que le développement durable, la valorisation de la production agricole, l'amélioration de la situation sanitaire, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le soutien et l'amélioration des capacités de recherche et de développement technologique, y compris en ce qui concerne les ressources humaines, ainsi que le respect de l'obligation politique auquel l'UE s'est engagée en ce qui concerne le développement durable, et en particulier les recommandations de la Conférence de Rio sur la recherche dans les pays en développement.

4.1.2.4.2. Il faudrait permettre la poursuite des initiatives SDT (Science et Technologie au service du Développement) pour les pays ACP et APAS (Action de promotion, d'assistance et de soutien) pour les pays d'Asie et d'Amérique latine, en connexion avec le programme régional ALFA de formation académique pour l'Amérique latine, d'échange de licenciés et de réseaux de

programmes de formation dans le cas d'APAS. Pour certains thèmes revêtant une grande importance pour les pays en développement, il faudrait développer des références appropriées aux actions clés relatives en particulier à l'alimentation, à la santé, à l'agriculture et aux forêts, en relation également avec l'initiative européenne pour la recherche dans le secteur agricole en faveur du développement.

4.1.2.4.3. Une importance particulière est attribuée à la coopération scientifique et technologique avec la Chine, qui a prévu de consacrer d'ici l'an 2000 1,5 % de son PIB annuel à la RDT, et avec l'Inde, où ont déjà été entreprises des initiatives significatives dans le domaine des technologies agroalimentaires, des télécommunications et de l'industrie manufacturière. Il faudrait aussi renforcer la coordination des initiatives de coopération en matière de RDT prises dans ces pays par certains États membres, en particulier par le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.

4.1.2.5. Économies émergentes et pays industrialisés

4.1.2.5.1. Étant donné que plus des deux tiers des découvertes scientifiques et de l'innovation ont lieu en dehors de l'Europe, l'UE doit se fixer comme priorité la promotion d'une coopération croissante avec les pays les plus avancés en matière de RDT sur la base de l'intérêt mutuel et de l'accès réciproque aux activités scientifiques.

4.1.2.5.2. Dans le domaine du dialogue politique bilatéral et multilatéral, et en particulier des initiatives G7 et OCDE, il faudrait renforcer les initiatives de coopération en matière de recherche en établissant des priorités d'intérêt mutuel et en garantissant l'accès au savoir-faire, afin de répartir les coûts et les avantages des actions de recherche réalisées à l'échelle mondiale en faveur de la société de l'information, de la lutte contre les maladies graves de ce siècle, du génome humain et des systèmes de fabrication intelligents, et en renforçant la coopération pour trouver des solutions aux problèmes mondiaux tels que les changements climatiques, en particulier dans le domaine de l'environnement.

4.1.2.5.3. Selon le Comité, il faudrait développer des accords de coopération scientifique avec des pays tiers industrialisés et avec les principaux pays en phase d'émergence économique dans des secteurs scientifiques et techniques spécifiques, afin de réaliser un juste équilibre entre coopération et concurrence. En ce qui concerne les échanges de chercheurs et les contacts noués dans le cadre de conférences et de séminaires de haut niveau au sein de la communauté scientifique internationale, l'UE devrait prévoir des mesures d'accompagnement et de coordination, ainsi que des systèmes de bourses d'étude permettant aux jeunes chercheurs de l'UE de réaliser dans ces pays des recherches et des thèses de doctorat dans des domaines revêtant un intérêt particulier pour la Communauté.

4.1.3. Formation des chercheurs

4.1.3.1. Le système de bourses constitue une nouvelle activité relevant du 5e PC, offrant d'une part à de jeunes chercheurs des pays en développement, des pays méditerranéens et des pays à économie émergente la possibilité de participer, dans des laboratoires de l'UE, à des projets spécifiques, et d'autre part à un nombre limité de chercheurs de la Communauté de travailler dans des laboratoires à orientation industrielle situés dans des pays tiers, dans des domaines revêtant un intérêt particulier.

4.1.3.2. Le Comité considère qu'une telle activité répond aux intérêts d'une Communauté ouverte et stimule la création d'une communauté scientifique caractérisée par une coopération au niveau international. Toutefois, il recommande d'une part que soient clairement définis et diffusés des critères d'admission et des procédures transparentes de sélection, et d'autre part qu'il soit procédé à un contrôle systématique de l'action mise en œuvre et des résultats obtenus, qui devraient être rendus publics dans l'ensemble de la Communauté.

4.1.4. Activités de coordination

4.1.4.1. Le Comité considère que cette activité directe du programme revêt une importance considérable dans la garantie d'une intégration étroite, tout en respectant la séparation des tâches entre le PC et les cadres de coopération européenne non communautaire, en particulier *Eureka* et COST, et recommande vivement de conclure dans les plus brefs délais des protocoles d'accord qui garantiraient une coopération sûre, continue et facile d'accès, sur le modèle du processus engagé entre l'ESA et l'UE lors du Conseil «Recherche» du 22 juin 1998.

4.1.4.2. En ce qui concerne les initiatives prises au niveau international, comme l'ensemble du secteur de «grande science», le programme ITER ou encore le programme IMS pour des systèmes de fabrication intelligents, qui devraient être accessibles également aux PME et s'accompagner des mesures appropriées, le Comité souligne l'importance d'une participation plus active de la Communauté à l'élaboration de cadres de coopération et à la coordination des actions des États membres sur le plan bi- et multilatéral.

4.1.4.3. S'agissant du système de réunions périodiques au niveau des Directeurs généraux des États membres et des responsables des Directions générales compétentes au sein de la Commission, il serait, de l'avis du Comité, particulièrement utile d'appliquer les dispositions de l'article 130 H du Traité et d'assurer la cohérence réciproque des politiques et des initiatives.

4.1.5. Perspectives financières

4.1.5.1. Selon le Comité, l'importance cruciale des activités de coopération sur un marché global UE-pays tiers et l'interaction étroite avec les cadres de coopération européenne non communautaire exigent un effort financier supérieur aux 491 Mécus initialement proposés par

la Commission et que le Conseil, au cours du processus législatif, a réduits à 458 Mécus dans sa position commune du 12 février dernier.

4.1.5.2. Toutefois, le Comité souligne la nécessité de maintenir le seuil des ressources à attribuer au programme spécifique INCO au-delà de 3,5 % des ressources globales, afin de préserver une activité de coordination optimale indépendante qui accompagne et soutienne les activités spécifiques des programmes thématiques dans l'optique d'une approche intégrée.

4.1.5.3. En outre, le Comité considère opportun que les ressources financières soient dès à présent réparties également entre les différentes activités, afin de garantir un pourcentage approprié à la coopération avec les cinq zones géographiques d'intervention (les États en phase de préadhésion, les autres PECO et NEI, les pays méditerranéens partenaires, les pays en développement, les économies émergentes et les pays industrialisés) d'au moins 70 % des ressources.

4.1.5.4. Il faut réserver au cadre de coopération européen non communautaire la majeure partie des 15 % restants, notamment afin de jeter les bases d'une coordination plus étroite avec *Eureka* et COST dans un cadre formalisé par des protocoles d'accord tels que le protocole CERN-UE. De telles ressources doivent également permettre de créer les interactions nécessaires avec les autres cadres de coopération européens [1] et internationaux [2] de RDT.

4.1.5.5. La coordination de la coopération internationale doit aussi couvrir les actions internationales des autres programmes du programme-cadre, en cohérence et en pleine intégration avec les programmes *Phare*, *Tacis* et MEDA ainsi qu'avec les activités de coopération des États membres.

L'action «Formation des chercheurs» devra quant à elle être cohérente avec les actions prévues pour les différentes zones géographiques, et dotée de ressources appropriées, équivalentes à 15 % du budget total du programme, avec une attention particulière pour la mobilité dans le bassin méditerranéen, vers les pays à économie dynamique d'Asie et d'Amérique latine et vers les pays industrialisés.

5. Troisième action: diffusion et valorisation des résultats des activités communautaires de RDT

La troisième action revêt un caractère déterminant pour la réussite du 5e programme-cadre, notamment en terme d'impact sur la compétitivité de l'Union européenne: Le Comité économique et social met l'accent sur les aspects suivants:

— Il souligne l'intérêt des plans de développement technologique imposés à chaque projet et estime que leur suivi devrait constituer l'axe essentiel d'intervention de l'Union en matière de valorisation.

— Il se félicite de l'inclusion de l'intelligence économique dans les objectifs de la troisième action. Il estime que le thème de la veille, la collecte et la diffusion d'informations technologiques, doit relever de la politique de soutien à l'innovation et comprendre une action résolue pour décloisonner les initiatives nationales.

— Il propose de préciser le rôle des «cellules d'innovation» en déterminant leur fonction par rapport à chaque action clé, en les insérant dans un véritable dispositif de coordination horizontal et restituant leur impact dans un «Tableau de bord» annuel.

— Il estime que, pour encourager réellement la participation des PME, il faut innover dans les procédures de gestion et dans les règles de participation, à savoir:

  • décentraliser les procédures d'accompagnement et de présélection;

  • simplifier radicalement les procédures en généralisant les contrôles a posteriori;

  • élargir les règles de participation de manière à ce que les organismes d'appui et représentation des entreprises, notamment au niveau des appels à manifestations, puissent se présenter directement aux côtés des entreprises, en particulier pour l'identification des besoins.

— Il propose de renforcer, dans cette 3e action, comme priorités nouvelles, l'appui aux réseaux de médiation, la mobilité des chercheurs en entreprises, un réseau «Entreprendre en Europe» pour soutenir les initiatives de création ou développement d'entreprises et, enfin, une initiative «JEV-Innovation» pour favoriser les projets conjoints développés par des PME européennes.

— Il considère comme cibles prioritaires les PME «précurseurs» qui ont un potentiel d'innovation inexploité.

— Il estime que des complémentarités avec les actions des États membres et de l'initiative programme qui se dirige de plus en plus vers les PME innovatrices doivent être recherchées afin d'établir un véritable marché européen de l'innovation et de traduire les résultats des efforts de recherche en commun dans des succès industriels et commerciaux.

— Il insiste pour que des priorités soient établies qui tiennent compte des grandes stratégies européennes en matière de compétitivité, d'emploi et de cohésion économique et sociale.

[1] CERN, ESA, EMBO, ESO, ESF, ILL, Eiscat ...
[2] ITER, IMS ...

— Il soutient la proposition de permettre que l'activité de «recherche en coopération» puisse être faite à travers la participation d'au moins deux PME indépendantes de deux États membres différents, tout en pouvant confier la solution des problèmes technologiques communs à des tiers ou bien développer l'activité de recherche par elles-mêmes si elles en sont capables.

5.1. *Programme spécifique horizontal «Promouvoir l'innovation et encourager la participation des PME»*

5.1.1. Introduction à la problématique «Innovation et participation des PME»

5.1.1.1. Le 5e Programme-cadre est programmé pour opérer une rupture avec le passé, afin:

— de traduire en termes concrets les mécanismes de l'innovation, de l'exploitation des résultats scientifiques;

— de placer au centre de la dynamique recherche/innovation/marché le tissu innovant des différents types d'entreprises et notamment des PME pour la mise en œuvre des actions clés.

5.1.1.2. Le programme horizontal «Innover et faire participer les PME» est donc fondamental pour la réussite du 5e programme-cadre dans la mesure où, en dépit de nombreuses tentatives, la Commission n'a jamais réussi de façon satisfaisante, à engager une participation significative des PME aux programmes de recherche et traduire ainsi, pour cette catégorie d'entreprises, les résultats de RDT en succès industriel et commerciaux.

5.1.1.3. Le CES, conscient de la fonction déterminante de l'encadrement technique et financier de la RDT industrielle, notamment en ce qui concerne l'innovation et la participation des PME, ainsi que de l'impact qui en découle sur la croissance et l'emploi en Europe, a déjà eu l'occasion de formuler des propositions à travers les avis suivants:

— l'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE (au niveau communautaire et au niveau des États membres) (avis d'initiative) [1];

— la proposition de décision du Conseil relative aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et aux règles de diffusion des résultats de la recherche pour la mise en œuvre du 5e Programme-cadre de la Communauté européenne 1998-2002 [2];

— vers le 5e Programme-cadre: les objectifs scientifiques et technologiques [3].

5.1.2. Coordination des activités et cohérence interne

5.1.2.1. Pour traiter l'aspect déterminant de l'application de l'action horizontale aux programmes spécifiques, le document de la Commission fait uniquement référence à des «cellules d'innovation» qui seront créées dans le cadre des programmes thématiques.

5.1.2.1.1. Le CES recommande que soit clarifié l'ensemble des données fonctionnelles relatives à ces «cellules d'innovation»: organisation, mode d'intervention, constitution, rôle, etc. Le CES recommande également de prévoir une responsabilité directe de ces dispositifs, au-delà du programme thématique, jusqu'au niveau des actions clés en prévoyant dans chaque cas les modalités concrètes d'une association des PME et de leurs représentants au fonctionnement de ces cellules.

5.1.2.1.2. Il reste également à déterminer comment seront coordonnées les différentes «cellules d'innovation» entre elles. Le Comité plaide pour une structure de type «groupe de Directeurs généraux» pour éviter que les aspects PME et innovation soient isolés dans un service marginalisé au sein de la DG XII ou de la DG XIII. Il plaide également pour un «Tableau de bord», permettant annuellement et pour chaque action clé de vérifier la participation des PME et l'impact en termes d'innovation des programmes spécifiques.

5.1.2.2. Il est apparu dans le 4e Programme-cadre une incidence significative, en faveur de la participation des PME, de la mise en œuvre des «mesures de stimulation technologique pour les PME»: primes de faisabilité et procédures *Craft* de recherche coopérative. Celles-ci sont reprises dans le nouveau Programme-cadre, mais il n'est pas fait mention d'une extension de leur champ d'activité. Dans un avis précédent «vers le 5e Programme-cadre: les objectifs scientifiques et technologiques», le Comité, tout en estimant nécessaire des instruments de ce type, recommandait une approche plus ciblée notamment en regard de la définition communautaire de la PME.

5.1.2.2.1. Dans son avis sur «L'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE» [1], le CES a proposé de concentrer les efforts du 5e Programme-cadre sur les «précurseurs», évalués entre 1 et 1,5 millions d'entreprises en Europe qui ont des capacités de développement technologiques non exploitées. L'exploitation de ces capacités, par des efforts d'accompagnement, d'information et de monitoring est susceptible d'avoir un réel impact sur la compétitivité européenne.

5.1.2.3. Compte tenu de la modicité prévisible des ressources allouées aux actions horizontales en général et à la troisième action en particulier, le problème de la coordination interne entre les différentes actions du PC réside par conséquent dans la mise en œuvre des synergies nécessaires à l'approche intégrée, qui déterminera de façon décisive la capacité du programme à atteindre les objectifs fixés. La création des «cellules

[1] JO C 355 du 21.11.1997, p. 31.
[2] JO C 214 du 10.7.1998.
[3] JO C 355 du 21.11.1997, p. 38.

d'innovation» ne permet pas au Comité d'être totalement rassuré à cet égard. Un affichage plus clair de la priorité Innovation/PME par rapport à chaque action clé, une description dynamique du rôle des «cellules d'innovation» avec un dispositif de coordination interne crédible, ainsi qu'une concentration des efforts autour des plans de développement technologique permettraient d'apporter une réponse plus adéquate.

5.1.3. Activités spécifiques de l'action horizontale

5.1.3.1. L'innovation

5.1.3.1.1. Concernant «l'innovation» et à la suite de plusieurs avis antérieurs, le CES propose qu'elle soit orientée à partir d'une analyse des besoins et attentes des PME. Cela reviendrait à structurer d'une manière concrète l'offre de service en matière d'innovation, en fonction des exigences de terrain, plutôt que de continuer à opérer au niveau des caractéristiques de la fonction d'innovation, proposée indifféremment et sans être ciblée.

5.1.3.1.2. Une des innovations du 5e PC réside dans l'obligation faite aux promoteurs de projets de prévoir des «plans de mise en œuvre technologiques». Le Comité salue cette initiative mais regrette qu'elle n'occupe pas une place centrale dans le dispositif de la future 3e Action horizontale. Il plaide donc pour que le dispositif «innovation» soit centré sur la mise en œuvre de ces plans, avec l'objectif d'apporter une assistance en la matière: recherche d'alliances industrielles, octroi de capital-risques, opportunités de marchés ...

5.1.3.1.3. De plus, le projet de la Commission ne laisse pas apparaître suffisamment clairement les synergies nécessaires entre le 5e PC et la politique communautaire d'entreprises et les mécanismes communautaires d'ingénierie financière, en particulier l'instrument JEV.

5.1.3.2. La participation des PME

5.1.3.2.1. À l'exception de l'initiative concernant la création d'un «guichet unique» pour l'ensemble des programmes de recherche au sein des services de la Commission (pour les propositions de projets spécifiquement mis en œuvre par des PME), le programme paraît très fortement inspiré du 4e PCRDT. Par ailleurs, les compétences et le rôle de ce «guichet unique» mériteraient d'être plus précisément spécifiés ainsi que sa capacité concrète de répondre aux demandes et aux besoins des utilisateurs. En l'état actuel des propositions, le CES a des doutes sur l'efficacité réelle de cette mesure.

5.1.3.2.2. Les PME ont besoin de mesures nouvelles pour participer au PCRDT, celles-ci devraient apparaître dans les propositions du programme:

5.1.3.2.2.1. Sous la forme de nouvelles règles permettant l'accès au PCRDT des intermédiaires en tant que «médiateurs technologiques» aux côtés des entreprises, afin d'aider à l'identification et à la formulation des besoins propres aux PME dans le cadre d'approches en termes de produits, marchés, technologies.

5.1.3.2.2.2. En renforçant le rôle de conseil et d'accompagnement des réseaux d'information sur le terrain afin, notamment, d'aider les PME à identifier leur intérêt réel à participer aux actions communautaires de RDT. La Commission propose à cet égard des «one stop entry point», dont on ne voit pas clairement quelle innovation ils apportent et dans quelle mesure ce dispositif est complémentaire par rapport aux nombreux réseaux existants: Euro-info-centres, «craft contact-point», relais Value, etc. Dans un avis d'initiative sur le sujet [1], le Comité propose une intégration et une coordination de ces réseaux d'assistance autour de l'idée de réseaux spécialisés et de «one stop shop» d'orientation confiés aux Euro-info-centres. Le Comité suggère également la création d'un «Comité des usagers» pour surveiller le bon fonctionnement de ces réseaux et leur adéquation aux besoins.

5.1.3.2.2.3. En simplifiant et décentralisant réellement les procédures de présélection et en simplifiant réellement les formalités. Le Comité plaide ici pour un allègement substantiel des formalités préalables au démarrage du contrat, notamment en termes de garanties (bancaires, etc.). Il soutient, par contre, un examen beaucoup plus attentif des objectifs des projets en cours de réalisation, un suivi des plans de développement technologique et un contrôle financier a posteriori. Il plaide aussi pour le respect strict des délais de paiement que la Commission européenne elle-même veut imposer au plan européen, à savoir au maximum 60 jours et application automatique, au-delà, d'intérêts de retard égaux au taux de la Banque centrale européenne plus huit points.

5.1.4. Activités conjointes innovation/participation des PME

5.1.4.1. Concernant l'initiative en faveur du recensement des besoins technologiques, le CES renvoie à la réflexion en cours sur «Les voies et moyens de renforcer les réseaux d'information et de valorisation sur les programmes de RDT appliqués en Europe» [1] dans le cadre de laquelle, à l'issue d'une consultation de l'ensemble des réseaux des différents services de la Commission, il recommande en priorité de veiller au décloisonnement des réseaux nationaux et régionaux.

5.1.4.2. Le développement technologique du grand marché européen passe obligatoirement par une stratégie d'alliances, avec en perspective la stratégie des grappes d'entreprises (clusters). L'entreprise européenne, notamment la PME à capacité d'innovation inexploitée, est particulièrement sensible à cette recherche des compé-

[1] Avis sur les «Voies et moyens de renforcer les réseaux d'information et de valorisation sur les programmes de RDT appliqués en Europe» — JO C 284 du 14.9.1998.

tences et des complémentarités externes, afin d'éviter les risques d'une croissance interne trop soutenue: perte de contrôle du créateur de l'entreprise, absorption, croissance trop forte mal maîtrisée ... De plus, les entreprises en croissance ont beaucoup de mal à trouver du personnel qualifié et ce point constitue aujourd'hui, d'après toutes les enquêtes, le premier handicap à la croissance. Le Comité suggère donc d'intégrer le concept de «grappes d'entreprises» dans la troisième action, en soutenant les réseaux de médiateurs de coopération, et en recensant les meilleures pratiques.

5.1.4.3. En matière d'innovation, les entreprises, notamment les utilisateurs de technologies, ont besoin d'identifier les innovations qui peuvent leur faire gagner des marchés et des gains de compétitivité. Cela s'appelle l'intelligence économique et la veille technologique. Ce thème est fort opportunément repris dans le 5e PC, un peu curieusement au titre de la participation des PME, alors qu'il concerne plutôt l'innovation. Le Comité estime qu'il devrait faire l'objet d'une attention soutenue et de projets visant à décloisonner et renforcer des activités qui restent aujourd'hui très nationales ou locales. Le Comité suggère une articulation entre le 5e PC et les plans sectoriels de compétitivité mis en œuvre par la DG III: industrie chimique, construction, textile/habillement.

5.1.4.4. Comme les entreprises, notamment les PME à potentiel d'innovation inexploité, manquent de ressources humaines pour développer et adapter les technologies, le Comité suggère d'insérer dans la 3e action, le détachement de chercheurs et ingénieurs en innovation dans les PME.

5.1.4.5. Le Comité se félicite de la mention faite de la question de l'accès au financement. Il propose des actions plus concrètes que celles mentionnées dans le projet, à savoir:

5.1.4.5.1. Une action spécifique communautaire pour aider les entreprises PME à exploiter conjointement les résultats des recherches des entreprises ou innovations développées, dans le cadre d'un programme «JEV-Innovation».

5.1.4.5.2. La mise en place autour des différentes initiatives de l'UE et d'autres instances, notamment privées, y compris émanant de grandes entreprises, d'un réseau européen de soutien à l'innovation «Entreprendre en Europe», associant les réseaux bancaires et les réseaux professionnels afin de mettre en place, au plan européen, un système de parrainage des initiatives. Cette initiative s'inscrirait dans le cadre de la communication «Encourager l'esprit d'initiative» [1] récemment adoptée par la Commission européenne et sur laquelle le Comité a émis un avis le 27 mai 1998 [2].

5.1.5. Cohérence de la troisième action horizontale avec les autres programmes et priorités de l'UE

5.1.5.1. Le CES souligne l'impérieuse nécessité de la cohérence, tant dans son contenu que dans ces composantes administratives et de gestion, entre la 3e action et les orientations politiques de base de l'UE.

5.1.5.2. En matière d'emploi, le Comité recommande que les plans de mise en œuvre technologique, innovation positive du 5e Programme-cadre, contiennent obligatoirement une référence aux perspectives d'emplois à long terme. D'autre part, le Comité suggère une réelle synergie avec les programmes de formation et d'éducation (FSE, Léonardo, ...) dans le souci d'améliorer la qualification des personnels dans les PME et de développer le métier de médiateur technologique et médiateur d'alliances.

5.1.5.3. En matière de cohésion économique et sociale, le Comité souligne l'intérêt d'une utilisation plus soutenue des Fonds structurels européens pour renforcer l'infrastructure de soutien à l'innovation dans les pays et régions les moins favorisés: centres de recherches, centres techniques et organismes d'appui aux PME et à l'innovation, Plans régionaux de soutien à l'innovation. Ces interventions sont préférables à des aides directes aux entreprises, qui peuvent créer des distorsions de concurrence.

5.1.5.4. En termes de compétitivité, le Comité juge qu'il doit faire l'objet d'une priorité fondamentale comme critère de sélection des projets. L'attention doit être portée ainsi sur des grands secteurs industriels à fort potentiel de développement pour l'Union européenne, y compris des secteurs traditionnels (automobile, construction, chimie, textile/habillement, agroalimentaire...) pour lesquels, du fait de la concurrence internationale venant des pays à bas salaires, l'innovation, la création, la qualification des personnes et la recherche constituent les meilleurs arguments pour l'Europe.

5.1.5.5. En terme de relations internationales, le Comité insiste pour que l'Union définisse une hiérarchisation de ses priorités. En premier lieu, il s'agit d'élargir la 3e Action aux pays candidats avec les instruments des partenariats pour l'adhésion. Une priorité doit être également accordée aux autres pays européens et à l'espace euroméditerranéen, avec le souci d'identifier des complémentarités et d'y promouvoir les règles sociales et environnementales de l'Union. Des instruments de type «Interprise» sectoriels ou centres de coopération industrielle peuvent être opportunément développés dans ces pays avec le soutien des associations professionnelles européennes.

5.1.5.6. Dans une perspective plus axée sur le développement, le Comité a déjà proposé, dans son avis sur

[1] COM(1998) 222 final.
[2] JO C 235 du 27.7.1998.

«L'avenir de la Convention de Lomé» [1] de mettre en place des instruments «ad hoc» de coopération décentralisée ouverts directement aux opérateurs de l'UE et des ACP afin d'aider ces pays à adapter les technologies nouvelles, notamment pour favoriser l'essor de leurs PME et de l'artisanat.

5.1.5.7. Avec les pays développés, la réciprocité et l'intérêt mutuel doivent fonder tout développement de projet de coopération, développement par ailleurs hautement souhaitable.

5.1.6. Coordination avec les politiques et actions de recherche des États membres

5.1.6.1. Le Comité suggère donc de concentrer l'effort du 5e Programme-cadre, en terme d'innovation, sur cet objectif de décloisonnement, plutôt que de mettre en place de nouveaux dispositifs qui se superposent à l'existant. C'est dans le domaine de la veille technologique, domaine prioritaire ajouté par le Conseil des ministres au 5e Programme-cadre, que cet effort devrait se concentrer.

5.1.6.2. Cette nécessité de complémentarité s'applique aussi aux liens à établir avec *Eureka* ou d'autres actions internationales comme les programmes de l'OCDE en matière d'innovation.

6. Quatrième action: promotion de la formation et de la mobilité des chercheurs dans la Communauté

Tout en approuvant les objectifs généraux du programme spécifique «Accroître le potentiel humain de recherche et la base de connaissances socioéconomiques», qui répondent à la nécessité d'intensifier les investissements dans la recherche et la formation en tant que clé de voûte de la compétitivité européenne et de l'avenir de l'emploi sur notre continent, le Comité souligne:

— La nécessité de mettre au point les actions prévues en étroite liaison avec les actions clés définies dans le cadre des programmes thématiques, sans quoi les financements risquent d'être dispersés sur un éventail trop large, en contradiction avec la nécessaire concentration des ressources et recherche d'une masse critique pour la création d'une valeur ajoutée européenne de l'action communautaire.

— L'impérieuse nécessité d'une réorientation radicale prévoyant une étroite intégration entre le monde académique et l'industrie, et permettant de former aux nouvelles technologies les techniciens et les professionnels, y compris les ingénieurs associés aux processus de production, en promouvant la diffusion des meilleures pratiques entre le monde académique et les entreprises, en particulier les PME.

— La nécessité d'orienter l'action clé «Amélioration de la base de connaissances socioéconomiques» vers des objectifs précis de soutien aux problèmes et thèmes clairement mis en avant par d'autres actions clés, afin d'une part de soutenir les études d'impact et de définir les indicateurs de performance accompagnant le développement des actions prioritaires et d'autre part de mettre en évidence les effets des recherches technologiques et de l'application de leurs résultats en termes d'évaluation des situations, de manière à dégager des retombées positives sur la compétitivité, l'emploi et le développement.

— La nécessité de définir un statut du chercheur/stagiaire européen pour en faciliter la mobilité au sein de réseaux d'échanges d'expériences en levant les obstacles fiscaux, administratifs et sociaux existants.

— L'opportunité d'expérimenter la gestion décentralisée des bourses de formation à travers la recherche «Marie Curie», en sélectionnant les institutions locales d'accueil en mesure de mieux évaluer les besoins et de définir les conditions de travail des boursiers avec la flexibilité accrue autorisée par l'introduction de ce nouveau schéma de travail, à laquelle doit répondre un meilleur contrôle de l'adéquation des activités et des résultats à l'obtention de résultats concrets en termes de «problem solving» des actions clés pertinentes. C'est le seul moyen de justifier des dépenses particulièrement élevées, atteignant 10 % environ de l'ensemble du programme-cadre et de ne pas tomber dans une logique du «juste retour» à des fins de consensus politique.

6.1. *Programme spécifique horizontal «Accroître le potentiel humain de la recherche et la base de connaissances socioéconomiques»*

6.1.1. Introduction

6.1.1.1. Le programme spécifique «Accroître le potentiel humain de la recherche et la base de connaissances socioéconomiques» mentionne cinq objectifs généraux:

— développer le potentiel humain de la recherche de la Communauté, en s'efforçant tout particulièrement de garantir l'égalité d'accès et un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes, afin de «contribuer, entre autres, à la création d'emplois nouveaux»;

— améliorer l'accès aux infrastructures de recherche;

[1] JO C 296 du 29.9.1997.

— aider la Communauté à se transformer en un site attractif pour les chercheurs et promouvoir la recherche européenne et ses spécificités sur la scène internationale;

— renforcer, par une action clé spécifique, la base de connaissances socioéconomiques afin de répondre aux problèmes cruciaux de la société européenne;

— apporter une aide à la définition de la politique scientifique et technologique et des autres politiques de la Communauté.

6.1.1.2. Ces objectifs devraient être poursuivis à travers trois activités spécifiques (soutien à la formation et à la mobilité des chercheurs, amélioration de l'accès aux infrastructures de recherche, promotion de l'excellence scientifique et technologique), une action clé (améliorer la base de connaissances socioéconomiques) et les actions pour contribuer au développement des politiques scientifiques et technologiques en Europe.

6.1.1.3. Sous réserve des observations générales et particulières ci-après, le CES considère que ces objectifs méritent pleinement d'être soutenus.

6.1.2. Observations générales

6.1.2.1. Le lien entre ce programme et l'ensemble du 5e programme-cadre ne semble pas suffisamment mis en évidence. Les priorités du programme spécifique devraient elles aussi être plus formellement rattachées aux objectifs et aux divers mécanismes d'application des actions prévues: la lecture du texte en serait facilitée et le programme s'inscrirait dans un axe stratégique plus clair.

6.1.2.2. La promotion des potentialités et de la cohésion de la communauté scientifique européenne implique la nécessité d'accroître aussi bien la qualité que le nombre des chercheurs qui la composent, soit afin de développer une compétitivité de haut niveau dans le domaine de la recherche européenne face aux États-Unis ou au Japon, soit afin de favoriser un meilleur équilibre entre les différentes régions de l'UE. Il faut en effet rappeler que les personnes travaillant avec des technologies avancées [1] représentent plus de 9 % des travailleurs dans seulement 10 régions (les plus développées industriellement), alors que dans les autres régions ce pourcentage est inférieur à 6 % baissant même jusqu'à moins de 3 % dans de vastes zones de la Communauté.

6.1.2.3. Se pose alors de manière générale la question de l'adéquation des ressources affectées au programme en question, des mécanismes assurant une distribution équitable des ressources disponibles et de ceux garantissant que cette distribution permette néanmoins une concentration des ressources sur les différentes actions, afin de créer la masse critique nécessaire pour accroître la valeur ajoutée de la recherche communautaire en libérant le potentiel des ressources humaines impliquées.

6.1.2.4. L'une des priorités stratégiques de ce programme aurait dû être d'accompagner les autres programmes dans le but de contribuer à la création de nouveaux profils professionnels (les médiateurs technologiques pour les PME constituent un exemple intéressant). Cela aurait également consolidé l'orientation stratégique du programme «ressources humaines» et l'aurait plus clairement axé sur la création d'emplois.

6.1.2.5. En ce qui concerne la méthodologie, il serait opportun d'ajouter certaines indications et de rendre visible la cohérence stratégique entre ce programme spécifique et les programmes de formation communautaire gérés par la DG XXII.

6.1.3. Observations particulières

6.1.3.1. Soutien à la formation et à la mobilité des chercheurs

6.1.3.1.1. Réseaux de formation par la recherche. Le mode de travail en réseau est de plus en plus nécessaire dans tout domaine d'activité. Il est certainement pertinent de reproposer cet instrument pour la formation des chercheurs, mais il devrait s'accompagner d'indications concernant les ressources (de tous types) que l'on entend mobiliser et les modalités de promotion des réseaux.

6.1.3.1.2. Systèmes des bourses Marie Curie. Il s'agit d'un système de bourses individuelles pour de jeunes chercheurs de haute qualité que le programme-cadre reprend des programmes précédents, dans l'intention également d'utiliser plus efficacement les fonds communautaires.

Toutefois, la proposition de la Commission n'indique aucune priorité, ni dans le choix des secteurs de recherche, ni dans les catégories indiquées pour les chercheurs pouvant accéder au système. En l'absence de telles priorités, il paraît difficile d'associer ce programme à une utilisation plus efficace des fonds communautaires. Il faut en outre se demander si de jeunes diplômés universitaires (première catégorie) peuvent être considérés comme des «chercheurs de haute qualité». Par ailleurs, en dépit du fait que la classification des bourses soit très claire, ni la répartition des financements entre les différentes catégories ni les priorités d'action et les thèmes ne sont indiqués; en particulier, il n'apparaît pas clairement si ce système se situe à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes thématiques.

6.1.3.1.3. La catégorie des bourses individuelles apparaît particulièrement intéressante pour valoriser les potentialités des chercheurs qui ne peuvent pas toujours trouver de débouchés appropriés dans leurs universités d'origine. Néanmoins, s'agissant des bourses individuelles «de retour» pour les chercheurs originaires de régions défavorisées, il est difficile d'imaginer qu'un jeune chercheur puisse être utile à sa région seulement parce

[1] Données EUROSTAT, domaines NACE 24 et NACE 29 à 34.

qu'il a séjourné deux ans dans une structure de recherche à l'étranger. Il faudrait dans ce cas examiner toute l'expérience de la personne en question et vérifier par exemple s'il a pu précédemment acquérir des expériences professionnelles (même en dehors de la recherche) dans sa région d'origine.

6.1.3.1.4. Quant aux bourses d'accueil en entreprises, il conviendrait de spécifier certaines conditions:

— Les entreprises d'accueil devraient démontrer leur capacité de recherche sur des projets spécifiques prédéfinis.

— Le chercheur doit être employé pour le programme de recherche convenu et jouir des droits minimums accordés aux chercheurs travaillant déjà dans la même entreprise (protection sanitaire, prestations d'assurance, normes d'hygiène et de sécurité, etc.).

— S'agissant des PME, il faudrait savoir dès le départ de quelles facilités elles pourront bénéficier. En particulier, il serait bon de s'efforcer de manière spécifique de répondre qualitativement à leurs besoins (soutien à la programmation, facilités pour l'achat ou la location-vente de machines, accès facilité aux banques de données et aux réseaux, etc.), plutôt que de se contenter de distribuer des ressources financières.

6.1.3.1.5. La formule des bourses d'accueil de développement semble elle aussi présenter un grand intérêt. Il faudrait toutefois préciser ce que l'on entend par «jeunes chercheurs ayant l'expérience nécessaire». Pour contribuer effectivement au développement des centres de recherche des régions défavorisées et, avec eux, de la cohésion scientifique et technologique de la Communauté, tant la qualité que la durée de l'expérience d'un chercheur sont d'une grande importance. Le Comité souhaite que ces critères soient précisés. Il faudrait en outre spécifier si seules sont visées les institutions publiques ou également les institutions privées.

6.1.3.1.6. Il y a lieu d'approuver pleinement tant l'objectif que les modalités prévus pour les chercheurs expérimentés, mais il faudrait fournir certaines indications, en vue de la réglementation des échanges industrie/université au niveau national, spécialement en ce qui concerne les PME.

6.1.3.1.7. Pour toutes les initiatives relatives à la mobilité, il faut en effet souligner la nécessité de garantir aux chercheurs une fiscalité équitable: dans de nombreux cas, la fiscalité nationale tend malheureusement à pénaliser les chercheurs et à les dissuader de se lancer dans une expérience à l'étranger.

6.1.3.2. Amélioration de l'accès aux infrastructures de recherche

6.1.3.2.1. Cette activité présente une grande importance, mais la définition qui est donnée des infrastructures de recherche est trop large.

6.1.3.2.2. Il faudrait en outre indiquer clairement la nécessité d'une coopération transnationale entre les infrastructures d'importance majeure comme condition d'accès aux facilités prévues pour les échanges de chercheurs.

6.1.3.2.3. Les réseaux de coopération entre infrastructures devraient bénéficier du soutien communautaire pour leur rôle dans la conduite des projets de RDT d'importance communautaire, et ce pas seulement aux fins d'«une utilisation et une exploitation plus efficace des infrastructures existantes», car dans ce cas on risque seulement de gaspiller des ressources.

6.1.3.3. Promotion de l'excellence scientifique et technologique

6.1.3.3.1. Plutôt qu'une activité, la promotion de l'excellence scientifique devrait être considérée comme l'un des objectifs prioritaires de toute l'action communautaire en matière de RDT. Mises à part les rencontres scientifiques de haut niveau, qui jouent un rôle important, surtout si elles font l'objet d'une publicité adéquate, les distinctions pour des travaux de recherche — prix Descartes et concours européen pour jeunes scientifiques — semblent bien en deçà de l'objectif de promotion de l'excellence scientifique. En particulier, le concours européen pour jeunes scientifiques (réservé aux 15 (!) — 20 ans) suscite beaucoup de réserves, car la recherche des candidats s'effectuera dans le cadre des systèmes scolaires actuels, caractérisés par une orientation généraliste et universaliste, presque toujours incapables de détecter les capacités et les potentialités d'excellence de certains jeunes, rarement ouverts vers l'extérieur et encore plus rarement en communication entre eux. Une activité de «prospection de jeunes talents» pourrait à la rigueur faire l'objet d'un petit mais stratégique programme de recherche ad hoc.

6.1.3.3.2. Les propositions de sensibilisation du public ne donnent pas elles non plus toute satisfaction, car elles ressemblent davantage à des opérations générales de promotion de l'image de marque qu'à de véritables initiatives de divulgation et de promotion du dialogue entre les différents acteurs.

6.1.3.4. Action clé pour l'amélioration de la base de connaissances socioéconomiques

6.1.3.4.1. Il est utile de lire cette action clé à la lumière de certaines conclusions du groupe d'évaluation externe, en particulier lorsqu'il affirme [1] que le succès de la recherche socio-économique dépend en dernière instance de sa capacité à identifier les principaux problèmes socioéconomiques et à suggérer aux décideurs des réponses appropriées.

[1] Rapport d'évaluation externe sur le programme spécifique de RDT relatif à la recherche socio-économique finalisée, 1997.

6.1.3.4.2. Mais s'il est vrai que la recherche doit s'inscrire dans une optique «problem solving» et que la culture européenne souffre de l'absence d'une capacité de recherche et de perspective sur le devenir du modèle socio-économique européen, il est également vrai qu'une action clé de recherche socio-économique aurait pu être orientée vers certaines priorités et méthodologies qui lui auraient donné sa spécificité et auraient peut-être accru son efficacité: elle aurait ainsi pu être associée au contrôle des indicateurs de performance de la recherche, en relation avec l'évolution de leur capacité de «problem solving» social.

6.1.3.4.3. En effet, cette action clé, telle qu'elle est proposée, couvre le vaste champ socio-économique et se prête difficilement à une concentration adéquate de l'attention, plus encore que des ressources, sur des aspects cruciaux des difficultés sociales européennes, tels que le dualisme social (thème que le rapport du groupe d'évaluation externe invitait à approfondir davantage).

6.1.3.4.4. Il aurait donc été utile de fixer des priorités thématiques bien précises (par exemple le problème démographique et le vieillissement de la population), alors que deux données stratégiques au moins conditionneront à moyen terme l'intégration de la Communauté, y compris sur le plan social et humain: la réalisation de l'UEM (et ses effets sur le rapport entre les citoyens et l'État) et l'élargissement (et ses effets sur toutes les politiques communes, mais surtout sur le modèle de développement socio-économique européen). Ces deux données appellent dans l'immédiat une réflexion et une recherche sur l'évolution institutionnelle de l'UE et sur sa capacité à s'adapter à la société européenne (problèmes qui sont certes abordés sous le titre «gouvernance et citoyenneté», mais envisagés du point de vue de tous les autres titres et fragmentés en une multitude d'observations partielles).

6.1.3.4.5. Par ailleurs, et peut-être précisément grâce au caractère relativement général des thèmes proposés, cette action clé se prête à toute une série d'initiatives de type «du bas vers le haut» dans le cadre desquelles les acteurs intéressés peuvent laisser libre cours à leur esprit d'initiative et à leur créativité. Cela peut s'avérer extrêmement positif, à condition qu'un dialogue constant soit mené à tous les niveaux entre les utilisateurs et les experts, et que la recherche contribue à une médiation de haute qualité entre les politiciens et les citoyens, surtout en cas de problèmes et de décisions complexes.

6.1.3.5. Actions pour contribuer au développement des politiques scientifiques et technologiques en Europe

6.1.3.5.1. La Commission souligne la nécessité de renforcer la capacité d'anticipation stratégique des défis scientifiques et techniques que l'Europe devra relever, ainsi que la difficulté d'atteindre cet objectif face à des initiatives nationales dispersées, dans un contexte où les problèmes sont complexes et présentent une dimension de plus en plus transnationale. La solution devra nécessairement passer par le développement de réseaux d'informations et de données. À cette fin, deux activités sont proposées: l'analyse de questions politiques déterminées et la constitution d'une base commune d'indicateurs sur la science, la technologie et l'innovation.

6.1.3.5.2. Le CES estime que ces propositions sont tout à fait acceptables. En particulier, il soutient l'effort visant à identifier à l'avenir l'ensemble des implications sociales des futurs changements scientifiques (effort auquel le CCR est particulièrement invité à contribuer), et juge fondamentale la constitution d'une base commune d'indicateurs cohérents et complets, accessibles tant aux décideurs politiques qu'aux différents utilisateurs et aux citoyens.

6.1.3.6. Articulation avec les activités menées dans les autres actions du programme-cadre

6.1.3.6.1. Ce programme spécifique jouera un rôle crucial en matière de coordination et garantira la cohérence avec les activités pertinentes d'un point de vue social menées ailleurs dans le 5e PC. Le CES approuve cet objectif méthodologique, mais estime que les efforts de la Commission ne seront pas suffisants pour garantir un résultat: ce n'est qu'à travers un engagement profond et transparent de la part de l'ensemble des acteurs concernés, des autorités communes aux États membres, des centres de recherche aux chercheurs, des entreprises aux organisations socioéconomiques, que l'on atteindra un équilibre entre les intérêts et les responsabilités, équilibre qui fait partie intégrante du modèle européen de développement socio-économique.

PROGRAMME-CADRE *EURATOM* POUR DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES DE RECHERCHE ET D'ENSEIGNEMENT

Introduction

— Le programme pour la recherche nucléaire est placé sous la rubrique «Préservation de l'Écosystème: Euratom» et couvre la recherche comprise dans les rubriques de la fission nucléaire comme de la fusion nucléaire. Pour la première fois, un Comité de gestion unique sera institué pour l'ensemble du programme dans le cas des actions de la recherche indirectes.

— En introduction à ses propositions initiales, la Commission écrit:

> «Étant donné la croissance attendue de la demande d'énergie, il faudra continuer de recourir à toutes les sources d'énergie pouvant être

exploitées. Pour des raisons stratégiques, on favorisera cependant les sources énergétiques les plus durables et les moins nocives pour la santé et l'environnement. L'énergie nucléaire offre la possibilité d'assurer l'approvisionnement de l'Europe en électricité de façon sûre et durable à un prix concurrentiel [1].»

— Le Comité prend acte de la position de la Commission. La position du Comité à l'égard de l'énergie nucléaire a été exposée dans son avis [2] en la matière.

Financement

— De même que font le budget global, les montants qui seront alloués au programme Euratom n'ont pas encore été décidés. Les montants alloués par le Conseil «Recherche» en adoptant sa position commune lors de sa réunion de février s'élevaient à un total de 1 260 Mécus. S'il est finalement adopté, ce chiffre représenterait une réduction en termes réels.

— Dans ce contexte, la Commission maintient sa proposition d'allocation globale à Euratom pour un total de 1 467 millions d'écus. Lorsque l'on additionne les montants de ses actions directes et indirectes pour la recherche sur la fusion, l'on obtient un total de 938 Mécus, ce qui représente une augmentation de 12 % par rapport aux aides initiales octroyées à la fusion dans le cadre du 4e programme-cadre (840 Mécus). Les montants combinés des actions indirectes et directes proposés par la Commission pour la recherche sur la fission donnent un total de 529 Mécus, ce qui représente une augmentation de 27 % par rapport aux aides initiales octroyées à la fission dans le cadre du 4e programme-cadre (414 Mécus).

— Les propositions de la Commission prévoient donc une augmentation réelle des fonds alloués à la recherche sur la fission, principalement en raison de la proposition d'augmentation réelle substantielle allouée au contrôle de la sécurité nucléaire (87 Mécus pour le 4e programme-cadre, 142 millions d'ECU pour celui-ci). Toutefois, aucun accord n'est encore intervenu sur ces chiffres. Proportionnellement, l'enveloppe consacrée à l'ensemble de la recherche Euratom reste de 9 % du total des fonds, comme c'était le cas pour le 4e Programme-cadre, tant dans les propositions du Conseil que dans celles de la Commission.

— Il est bien évidemment regrettable que ni l'allocation globale, ni le détail des fonds attribués aux activités de recherche d'Euratom ainsi qu'au reste du programme n'aient encore fait l'objet d'un accord entre la Commission et le Conseil à ce stade avancé du processus de planification.

— Il y aurait avantage à abandonner à des fins de présentation, la distinction faite entre la recherche Action directe et la recherche Action indirecte, ce qui rendrait le financement global du programme de recherche de la Commission beaucoup plus facilement accessible au public. La distinction actuelle, qui porte sur le caractère interne (c'est-à-dire Centre commun de recherche) et externe de la recherche, n'est pas pertinente dans la mesure où il s'agit de l'ensemble du programme, dont la majeure partie est répartie vers l'extérieur, ce qui n'est pas le cas de la partie restante. La recherche Action directe et la recherche Action indirecte ont un contenu commun et concerté. Il n'y a pas de différence en principe entre la qualité ou les résultats de ces deux sources de recherche. Elles devraient être présentées comme faisant partie d'un unique programme cohérent, comme c'était le cas, par exemple, à l'époque du 3e programme-cadre.

7. **Programme spécifique «Préserver l'écosystème (Euratom)»**

7.1. *Propositions pour la recherche sur la fission nucléaire*

7.1.1. L'objectif de cette action clé [3] est d'assurer la sûreté des installations nucléaires en Europe et d'améliorer la compétitivité de l'industrie nucléaire européenne; d'assurer la protection des travailleurs et du public contre l'irradiation et de soutenir l'application de mesures internationales de contrôle des matières nucléaires; d'assurer une gestion et un stockage définitif sûrs et efficaces des déchets radioactifs.

7.1.2. La majeure partie de ce programme de recherche se poursuivra dans le même esprit que le programme existant. Il se concentrera sur les principaux domaines de recherche suivants: la sûreté de fonctionnement des installations existantes, la sûreté de l'ensemble du cycle du combustible nucléaire (qui comprend la gestion des déchets nucléaires), la sûreté et l'efficacité des systèmes futurs, les mesures de contrôle des matières nucléaires, la radioprotection. Les activités de recherche et de développement technologique de nature générique porteront essentiellement sur la radioprotection et la santé, le transfert environnemental de la radioactivité, l'amélioration de la sûreté et de l'efficacité des utilisations médicales et industrielles de la radioactivité et les améliorations en matière de dosimétrie interne et externe.

7.1.3. Comparé à la recherche programmée pour le 4e programme-cadre, celle du 5e Programme-cadre ne met pas exagérément l'accent sur les accidents graves, ce que le Comité avait jugé inopportun dans son avis [4]. Une autre critique émise par le Comité concernant ce programme a également été prise en considération, à

[1] Page 46 (version française) du document de travail de la Commission sur le 5e programme-cadre (1998-2002), COM(97) 553 final, publié le 5 novembre 1997. La Commission utilise la même formulation dans l'introduction de son Programme spécifique.

[2] Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission sur les industries nucléaires dans l'Union européenne» (Programme indicatif nucléaire au sens de l'article 40 du Traité Euratom) JO C 206 du 7.7.1997.

[3] Cf. position commune adoptée par le Conseil «Recherche» le 23 mars 1998.

[4] JO C 393 du 31.12.1994.

savoir que cette fois-ci, l'industrie nucléaire est largement satisfaite par le degré de consultation préalable prévu à son adresse par la Commission.

7.1.4. Un nouvel élément du programme est l'introduction d'une approche visant la résolution des problèmes, ce qui signifie qu'il se concentrera davantage sur la résolution des problèmes pratiques ou urgents au cours des quatre années couvertes par le programme. Il sera difficile de déterminer ce que cela implique exactement en pratique pour le programme de recherche sur la fission, qui ne peut pas être morcelé de cette manière, mais le Comité accueille favorablement cette approche à condition qu'elle soit appliquée avec bon sens et de manière équilibrée.

7.1.5. L'on distingue trois grands domaines dans lesquels cette approche plus pratique du programme est déjà perceptible. Le premier est l'accent mis sur la recherche de possibilités de prolonger la durée de fonctionnement du stock existant de réacteurs dans l'UE, liée au problème environnemental du CO_2, et à la sécurité d'approvisionnement à long terme de l'UE. La prolongation, en toute sécurité, de la durée de vie des centrales nucléaires de l'UE constituera une aide matérielle dans les deux cas.

7.1.6. Les deuxième et troisième domaines sont ceux de l'innovation et de la compétitivité. Tous deux visent à aider l'industrie nucléaire de l'Union à améliorer sa compétitivité sur les marchés d'outre-mer. Les pays d'outre-mer commandent des centrales nucléaires, et si l'industrie nucléaire de l'UE se trouve dans la meilleure position concurrentielle pour obtenir ce marché, ce sera tout à l'avantage de l'économie et de la sécurité. Le développement de concepts innovateurs qui pourraient améliorer la conception, les performances, la sécurité ou l'utilité des réacteurs créés en UE permettra d'améliorer la compétitivité. Le Comité ne voit aucune raison de se disputer avec la Commission à propos de ces développements et est curieux de voir comment ils fonctionneront dans la pratique.

7.1.7. Le Comité note que la sûreté du cycle du combustible nucléaire demeure l'un des principaux domaines de la recherche. Dans ce contexte, l'on accordera une attention soutenue à la possibilité de la transmutation des isotopes à longue durée de vie en isotopes à courte durée de vie. L'élimination des déchets radioactifs est probablement la source de préoccupation majeure du public concernant l'industrie nucléaire. Dans sa proposition relative à un programme spécifique, la Commission écrit que «La recherche se concentrera sur le développement d'une approche scientifique de la gestion et du stockage des déchets radioactifs, qui soit à la fois économique et acceptable dans un contexte social plus large» [1].

7.1.8. La Commission poursuit en écrivant que l'une des priorités de RDE sera «la recherche d'une conception commune et d'un consensus sur la gestion et le stockage des déchets radioactifs.» Une autre priorité est «le test et la démonstration de la faisabilité technique des concepts de stockage profond dans les laboratoires souterrains y compris l'évaluation de la performance du stockage et le comportement à long terme des composants du stockage».

7.1.9. À cet égard, la Commission donne vraiment l'impression d'être entrée dans une routine. Les extraits mentionnés ci-dessus présentent une forte similitude avec les termes utilisés par la Commission pour introduire le 3e Programme-cadre, qui remonte à 1987. Quels progrès ont été réalisés ? Il ne fait aucun doute que les milieux scientifiques informés pensent que le stockage final profond est la meilleure méthode d'élimination des déchets nucléaires à long terme, mais comme le Comité l'a indiqué à plusieurs occasions, l'opinion publique n'en est pas encore persuadée. Le grand public souhaite que les déchets nucléaires soient stockés de manière à pouvoir être récupérés, et que cette option soit associée à la possibilité éventuelle de stockage à long terme en surface. Cela peut changer au cours des prochaines décennies, mais c'est la réalité actuelle.

7.1.10. Il est essentiel de tenir compte de l'opinion publique sur ce sujet, et de formuler en conséquence le programme de recherche relatif aux déchets nucléaires. La Commission déclare vouloir travailler «dans un contexte social plus large». La Commission devrait réexaminer ses propositions relatives à l'élimination des déchets.

7.1.11. Il est clair que l'on continuera à fournir un gros travail sur la radioprotection, ce qui sera en général accueilli favorablement. Il s'agit là d'un large champ d'étude. On peut déplorer cependant que les travaux de recherche relatifs à l'irradiation soient présentés sous l'étiquette «Euratom», car cela ajoute toutefois à la perception du grand public selon laquelle la plupart des radiations proviennent des activités de l'industrie de l'énergie nucléaire, alors qu'en fait, la majeure partie de celles que subissent les personnes sont d'origine naturelle. Quant à celles produites par l'homme, elles proviennent des services médicaux et de l'industrie.

7.1.12. Il est extrêmement important que le public soit informé largement, avec professionnalisme et fréquemment sur les activités de recherche de l'UE concernant le nucléaire civil (recherche sur la fusion comme sur la fission). Actuellement, il est très peu informé à ce sujet.

7.2. *Propositions pour la recherche sur la fusion*

7.2.1. Il est dit à propos de l'action clé pour la recherche sur la fusion, présentée dans la position commune du Conseil de février [2] que:

> «L'objectif à long terme est la création en commun de réacteurs prototypes de centrales électriques correspondant aux attentes de la société. La stratégie proposée comprendrait la réalisation d'un réacteur

[1] Proposition de décision du Conseil arrêtant un programme spécifique (Euratom) de recherche et d'enseignement (1998-2002) dans le domaine «Préserver l'écosystème» — COM(1998) 306.

[2] Cf. position commune adoptée par le Conseil «Recherche» le 23 mars 1998.

expérimental, puis celle d'un réacteur de démonstration. La construction d'un réacteur expérimental au cours de la prochaine décennie semble techniquement faisable et devrait avoir lieu de préférence dans le cadre de la coopération internationale, comme pour l'ITER» (réacteur thermonucléaire expérimental international).

Le but de cette action clé est de développer la base nécessaire pour pouvoir construire un réacteur expérimental. Cette action clé devrait ainsi contribuer à mieux préparer la Communauté, d'un point de vue scientifique, à prendre des décisions relatives à ce réacteur expérimental futur et à lui apporter son soutien.»

7.2.2. L'impression laissée par ces mots est que les travaux sur l'ITER, pièce maîtresse du programme fusion, se poursuivent de façon mesurée et que, sous réserve d'aplanir les dernières difficultés techniques, il serait possible d'en entamer la construction au cours des dix prochaines années.

Mais cette impression est trompeuse. Le Comité a cru comprendre, lors de l'examen des 4e programme-cadre, que la Commission avait l'intention depuis plusieurs années de démarrer la construction de l'ITER au cours de la période couverte par le 5e programme-cadre, bien entendu sous réserve de l'achèvement d'une conception satisfaisante. La conception a cependant été achevée pour l'essentiel il y a dix-huit mois. Le Conseil d'évaluation sur la fusion, institué en vue de conseiller la Commission quant à l'opportunité de poursuivre les travaux relatifs à l'ITER et ayant accès à la conception, a rendu son rapport à la fin de 1996 et conclu sans équivoque que: «le démarrage de la construction de l'ITER est ... recommandé comme étant la première des priorités de la Communauté dans le cadre du 5e Programme-cadre» (1).

7.2.3. En réalité, c'est lors de la réunion du Conseil «Recherche» de juin 1997 qu'il a été décidé que l'on ne pouvait finalement pas se permettre de construire l'ITER et qu'il n'est pas possible actuellement de prévoir le moment où sa construction sera réalisable. Les circonstances avaient évolué de manière spectaculaire depuis la première conception de l'ITER au début de la décennie. Il en résulte que le programme fusion a subi un coup dur et que l'action clé pour la fusion décrit véritablement l'inverse de plans d'avenir.

Contexte

7.2.4. À ce stade, il convient de présenter quelques informations de fond, car l'ITER ne constituait pas simplement un autre réacteur expérimental, dont le retard accusé pour la construction ne représente qu'un contretemps passager. L'ITER était conçu pour démontrer que la production d'électricité à partir de la fusion nucléaire pourrait réaliser l'avancée capitale qui permettrait d'étayer sa revendication à offrir une technologie, pas uniquement une science, capable, à terme, de produire de l'électricité à grande échelle et sur une base durable et commerciale. Le monde de la fusion décrit cette avancée clé comme la réalisation de l'inflammation.

7.2.5. Jusqu'à présent, le meilleur résultat du programme fusion a été obtenu l'an dernier, lorsque le JET (Joint European Torus) a atteint une production de 17 MW (thermique) en l'espace d'une seconde et au cours de la même série d'expériences, une production de 5 MW en l'espace de quatre secondes. Ces résultats sont des «premières» en matière de recherche sur la fusion et il a fallu pour les obtenir atteindre des températures supérieures à 100 millions de degré centigrades. Ce furent des résultats très intéressants.

7.2.6. Mais leur portée reste fort limitée. Leur obtention a nécessité une quantité d'énergie bien plus grande que celle qui a été générée. Il importe non seulement d'inverser cette situation, mais l'objectif est également de parvenir à une réaction autoalimentée ne nécessitant plus aucun apport de chaleur à partir de sources extérieures. C'est ce phénomène que l'on nomme l'inflammation. Le JET n'est pas capable de réaliser l'inflammation. Les scientifiques estiment que pour arriver à ce point et ensuite le maintenir, il faudra construire une machine beaucoup plus grande, c'est-à-dire capable d'atteindre une production en mégawatts cent fois supérieure environ à celle obtenue avec le JET. L'ITER (celui qui a déjà été conçu) avait été conçu à cet effet. Si sa construction s'avère impossible, l'objectif principal de l'ensemble du programme fusion, qui aborde sa quarantième année, ne pourra être atteint.

Le problème: le coût

7.2.7. L'explication de cette situation est très simple. Le coût de l'ITER tel qu'il a été conçu est bien trop élevé ou l'était, tout du moins compte tenu des circonstances dans lesquelles la décision finale (poursuivre la construction de l'ITER) avait dû être prise.

7.2.8. Selon les estimations, l'ITER devrait coûter 700 MECU par an pendant les dix années nécessaires à son achèvement. Ce chiffre doit être évalué à l'aune du budget annuel actuel pour le programme fusion, qui s'élève à quelque 500 MECU, dont 225 MECU environ sont déboursés par l'Union européenne au titre du budget du Programme-cadre. Ces 700 millions par an supplémentaires représentent bien sûr une somme bien plus élevée que celle que les États membres de l'UE pourraient payer, probablement en toute circonstance, mais a fortiori dans les premières années de l'Union monétaire, période pendant laquelle une pression considérable s'exercera sur les finances publiques.

7.2.9. Toutefois, il n'a jamais été question que l'UE aurait à supporter l'intégralité des coûts de l'ITER. Il a été conçu dans le cadre d'une entreprise commune associant l'Europe, le Japon, la Russie (initialement,

(1) Rapport 1996 du Comité d'évaluation du programme Fusion, présidé par le Professeur Barabaschi, publié par la Commission en décembre 1996.

l'Union soviétique) et les États-Unis. En raison d'un concours de circonstances, imprévu, aucun de ces partenaires n'aurait été en mesure (ou, dans un cas, aurait eu la volonté) d'assumer sa part du coût de l'ITER. Le Japon a été frappé par la récession, mais est toujours disposé à payer sa part (peut-être plus que sa part), mais pas encore. La Russie n'a pas les moyens de payer. Les États-Unis ont les moyens de le faire, mais les spécialistes américains de la fusion ne sont pas unanimes quant à l'ITER et le gouvernement américain ne s'est pas montré disposé à participer au coût de sa construction [1].

7.2.10. Le compte tenu des circonstances, le Conseil n'avait par conséquent pas d'autre solution que de suspendre la construction de l'ITER selon la conception qui avait été achevée. En revanche, il est très probable qu'il soit décidé, dans un avenir très proche, d'en revoir la conception (avec la participation continue des cinq principaux participants), partant du principe qu'une conception coûtant environ moitié moins cher que l'originale puisse devenir acceptable un jour, avec un peu de chance, au cours de la prochaine décennie, au moment où une décision pourrait intervenir. Tel est le sens de l'action clé.

Nouvelles questions

7.2.11. Cette situation n'est imputable ni à la Commission ni à personne d'autre. Les conséquences que cela peut avoir n'en demeurent pas moins graves. Les spécialistes de la fusion ne pensent pas qu'un ITER dont la dimension est réduite de moitié par rapport à l'original pourra parvenir à l'inflammation. Il pourrait s'en approcher bien davantage que le JET mais sans toutefois l'atteindre.

7.2.12. Cela étant, la question se posera de savoir si un ITER plus petit devrait seulement être construit ? En admettant que son coût soit de 350 Mécus par an, cela peut paraître une somme considérable à dépenser alors qu'on n'est toujours pas sûr de pouvoir démontrer qu'on peut parvenir avec celui-ci à l'inflammation. On avance par ailleurs qu'un ITER de cette taille devrait pouvoir démontrer (à la différence de l'expérience JET) qu'on peut obtenir une production nette d'électricité sensiblement plus élevée que l'apport d'énergie nécessaire à sa génération. Il pourrait s'ensuivre qu'il ne sera pas nécessaire de démontrer, à travers un autre réacteur expérimental, que l'inflammation peut se produire. Peut-être pourrait-on partir du principe, sur la base de l'expérience qu'on aura acquise alors, que l'inflammation peut-être obtenue, et partant, passer directement à la construction d'un réacteur de démonstration (ou prototype).

7.2.13. On ne peut pas à l'heure actuelle apporter de réponse à ces questions. Toutefois le programme fusion entre maintenant dans une période où, pendant les quelques années à venir, les problèmes politiques et financiers s'annoncent sérieux et peut-être bien plus importants que ceux d'ordre scientifique. Après de nombreuses années, ce programme avait pris un élan, qui n'a pas faibli, grâce à la motivation de construire un réacteur de taille assez importante pour pouvoir démontrer que la science et l'ingénierie de la fusion pouvaient parvenir à l'obtention du point d'inflammation, et jusqu'à il y a encore douze mois, les scientifiques espéraient voir le 5e Programme-cadre servir de rampe de lancement pour y parvenir. Ce programme pourra-t-il conserver le soutien du public et des hommes politiques s'il semble ne plus progresser ?

7.2.14. Un autre problème non négligeable est l'effet de tout cela sur le moral et l'engagement des scientifiques impliqués. Nombre d'entre eux se sont consacrés au programme fusion pendant la majeure partie de leur vie professionnelle, et voient à présent disparaître le principal projet pour la prochaine phase cruciale du programme fusion. L'attrait de la recherche sur la fusion pour les jeunes scientifiques sera fortement réduit. Il s'agit là de problèmes de gestion majeurs, auxquels il ne sera pas facile de répondre.

La responsabilité du Conseil et de la Commission

7.2.15. Tant le Conseil que la Commission doivent traiter le problème politique, qui est prépondérant. Malgré certaines réserves qu'il a pu émettre de temps à autre quant à l'échelle de son financement, le Comité a toujours fermement soutenu le programme fusion et continue de le faire. Il est conscient des besoins à long terme en nouvelles sources d'électricité pour les populations au cours du siècle prochain et au-delà. Il est convaincu que la fusion nucléaire peut potentiellement satisfaire cette demande d'énergie, mais sa viabilité scientifique et technologique reste encore à démontrer. Toutefois, malgré la phase difficile que le programme sur la fusion doit désormais traverser, le Conseil et la Commission sont vivement invités à lui apporter leur soutien.

8. **Actions directes de RDT «Centre commun de recherche»**

8.1. *Introduction*

8.1.1. Sur la base des orientations du Conseil du 26 avril 1994 concernant le rôle du CCR, ce dernier a obtenu une définition beaucoup plus précise de ses objectifs. Il est ainsi devenu plus ouvert et accessible pour l'extérieur, a accru ses activités de soutien aux services de la Commission et aux politiques de l'Union et a étendu la collaboration en réseau, non seulement

[1] Il convient toutefois de faire remarquer que lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du G8 à Birmingham en mai, les gouvernements du Japon, de Russie, des États-Unis et de l'UE ont estimé «souhaitable de poursuivre la coopération internationale pour le développement civil de la fusion nucléaire». Et lors de la réunion du Conseil «Recherche» de juin 1998, la Commission a été autorisée à signer un amendement à l'accord quadripartite signé entre Euratom, les États-Unis, la Russie et le Japon sur les Activités d'étude technique (AET) pour l'ITER, prolongeant ainsi de trois ans les activités communes liées à la conception (en l'occurrence, probablement une version révisée de l'ITER).

avec les organismes de recherche et les autorités, mais en particulier en s'engageant de plus en plus dans des entreprises communes avec l'industrie et en accroissant la visibilité, la transparence et la compréhensibilité de ses activités scientifiques et techniques.

8.1.2. Aux activités institutionnelles sont venues s'ajouter des activités concurrentielles, tant de participation à des programmes de recherche communautaires et aux programmes communautaires d'assistance et de coopération que de développement de ses activités contractuelles. Celles-ci atteignent 15 % de son budget, ce que le Comité estime être la proportion maximale d'activités extérieures viables si l'on ne veut pas dénaturer la mission propre du CCR en termes d'indépendance et de neutralité.

8.1.3. Malgré les résultats atteints, confortés notamment par les évaluations externes d'experts indépendants ([1]), le Comité souligne à nouveau l'importance et la nécessité d'attribuer au CCR un rôle interinstitutionnel nouveau et précis de soutien stratégique et scientifique pour la mise en œuvre de la politique de recherche et des autres politiques de l'Union, en particulier en termes de: soutien au processus décisionnel communautaire; aide au développement de la dimension européenne internationale de l'action de RDT; garantie de normes adéquates de qualité visant à étayer les politiques communautaires, en particulier par le renforcement des actions de mesures et essais, de normalisation technique paneuropéenne, de contrôle des fraudes et de protection et de sécurité du citoyen.

8.1.4. Par ailleurs, selon le Comité, le CCR doit éviter de s'occuper d'un trop grand nombre de sujets et, conformément à la philosophie du 5e Programme-cadre, se concentrer sur des actions visibles et d'importance européenne et internationale, en délaissant les actions qui, conformément au principe de subsidiarité, pourraient être mieux gérées par les structures nationales.

8.1.5. En outre, de l'avis du Comité, il conviendrait de revoir l'articulation entre les différents Instituts qui composent actuellement le CCR, en favorisant des fusions entre certains d'entre eux et la création éventuelle de nouveaux instituts, afin d'éviter les risques de perpétuation d'activités ne correspondant plus aux nouvelles orientations du programme-cadre ainsi que d'activités dans des domaines devenus «de routine».

8.1.6. Conformément à ces indications, le Comité recommande que les activités menées par le CCR soient soumises à un contrôle de qualité à la lumière des nouvelles orientations générales du 5e programme-cadre, et que le Centre s'ouvre davantage aux échanges avec l'extérieur, notamment en utilisant les systèmes en réseaux et en développant la dimension européenne et internationale de son action de RDT.

8.1.7. En effet, le CCR doit développer sa capacité de mettre en liaison les meilleures compétences disponibles dans les centres de recherche nationaux, dans une perspective européenne de valeur ajoutée, en encourageant les chercheurs européens à suivre dans ses structures des périodes de formation indispensables à leur évolution professionnelle.

8.2. *Les activités de recherche du CCR dans le cadre du 5e Programme-cadre*

8.2.1. Le Comité souscrit à la mission et aux objectifs généraux que la Commission entend attribuer au CCR dans le 5e Programme-cadre: fournir un soutien scientifique et technologique à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de l'UE. Le CCR doit en effet devenir le point d'observation privilégié de la Communauté, qui soit en mesure d'anticiper les priorités scientifiques et technologiques émergentes. En particulier, l'activité du CCR devrait se concentrer sur les priorités du 5e Programme-cadre et apporter sa contribution à la réalisation des objectifs des actions clés et des activités de recherche générique.

8.2.2. En vue de conserver son excellence scientifique, le CCR doit en effet éviter une diversification incontrôlée de ses activités de RDT et se concentrer sur un nombre restreint de domaines dans lesquels il doit avoir un rôle moteur et de coordination des actions de recherche menées à tous les niveaux. Il doit préciser son rôle par rapport à celui des centres de recherches nationaux, en orientant ses domaines de recherche conformément au principe de subsidiarité et aux exigences de valeur ajoutée européenne.

8.2.2.1. Afin de répondre à la demande des citoyens et des institutions, il est opportun que le conseil de direction du CCR soit assisté par un organe consultatif à caractère interinstitutionnel qui garantisse une égalité de représentation aux institutions communautaires, en particulier au Parlement européen et au Comité économique et social, ainsi qu'aux représentants des utilisateurs tant du secteur industriel, y compris les PME, que des centres et des laboratoires de recherche.

8.2.3. L'intention de la Commission de limiter ses activités de recherche à trois grands thèmes semble conforme à la nouvelle approche du 5e Programme-cadre:

8.2.3.1. Servir le citoyen: actions de soutien aux politiques relatives à la santé, à la protection du consommateur et à leur mise en œuvre, ainsi qu'à la lutte antifraude dans le secteur de l'alimentation. Ces actions seraient menées en coordination avec les actions clés du premier et du deuxième programmes thématiques du 5e Programme-cadre;

8.2.3.2. Renforcer le développement durable: conformément au 5e Programme d'action communautaire dans le domaine de l'environnement (1992-2000), le CCR devra contribuer à l'intégration des problématiques environnementales dans les autres politiques communautaires, en coordination avec les activités des actions clés du quatrième programme thématique. En particulier, il devra participer à la définition des limites de pollution environnementale soutenable et à la détermination des systèmes de surveillance, à l'identification des

([1]) COM(97) 149 du 16.4.1997.

meilleures technologies disponibles pour améliorer les processus industriels et réduire l'impact sur l'environnement et aux études sur les changements climatiques. Son activité se concentrera sur les secteurs de l'énergie et des transports;

8.2.3.3. Renforcer la compétitivité européenne: dans ce domaine, le CCR devra renforcer ses activités de promotion et de développement de normes européennes et internationales, de règles et de codes de bonnes pratiques. Le soutien aux politiques des grandes infrastructures de l'UE et des zones du bassin méditerranéen et de l'Europe orientale devra se concrétiser par des actions de transfert aux industries communautaires, en particulier les PME, des technologies mises au point par le CCR, et par des mesures favorisant la compétitivité sur les marchés mondiaux des industries émergentes et le développement des infrastructures scientifiques dans les pays tiers méditerranéens. L'efficacité de ces activités sera vérifiée au moyen d'études qui mesureront qualitativement et quantitativement les technologies transférées de la recherche à l'industrie et leur impact sur l'emploi.

8.2.4. Le Comité estime opportun que soit prévu un contrôle périodique des thèmes de recherche du CCR afin qu'ils soient réorientés pendant la durée du programme-cadre, conformément à la mission de redéfinition continue des priorités communautaires de RDT propre au CCR.

8.2.5. Le Comité a souligné à plusieurs reprises l'absence au niveau européen de mécanismes efficaces d'évaluation des technologies et d'évaluation industrielle susceptibles de garantir la détermination de scénarios à partir desquels pratiquer des choix communs de priorités aux échelons régional, national et communautaire, et, partant, à adopter des stratégies adéquates de RDT. Le CCR, par l'intermédiaire de son institut de prospective technologique de Séville, à condition d'être doté d'instruments et de procédures adéquats, peut devenir l'instrument d'analyse des tendances technologiques par rapport aux besoins socioéconomiques existant dans une dimension communautaire.

8.2.6. Dans ce sens, à côté des trois grands thèmes sur lesquels se concentrera l'activité de recherche du CCR, il conviendrait d'accorder la même importance ainsi que des instruments et des ressources adéquats à des actions de prospection technico-économique et stratégique, en étroite liaison avec l'action clé «amélioration de la base de connaissances socioéconomiques», de manière à fournir aux institutions de l'UE des orientations en temps réel sur le développement des nouvelles technologies et sur l'émergence de nouveaux défis sociaux en vue de pouvoir procéder à des choix communs de priorités à tous les niveaux.

8.2.7. À cette fin, le CCR devrait mettre en place un réseau d'échanges systématiques d'informations pertinentes et comparables sur l'activité de recherche et d'innovation technologique de l'Union et préparer des tableaux de bord analogues à ceux adoptés par l'Observatoire européen de l'emploi, en étroite relation avec les cellules d'innovation de chaque action clé et avec le réseau des centres-relais. Ces tableaux donneraient un cadre synoptique et une vision d'ensemble des mesures adoptées par chaque État membre et par l'UE et permettraient de les comparer de manière systématique.

8.2.8. De cette manière, la participation de toutes les instances nationales à la définition de scénarios stratégiques permettrait d'arriver plus facilement à un consensus sur des priorités communautaires de RDT, qui représenteraient la véritable valeur ajoutée européenne. Cela permettrait de concentrer les recherches communes sur des objectifs forts et consensuels et de doter le 5e Programme-cadre d'un instrument flexible et effectif susceptible d'orienter et de réorienter les priorités de recherche émergentes en fonction des exigences changeantes de la société, du citoyen et des entreprises.

8.2.9. Le pourcentage d'activité du CCR dans le domaine nucléaire est en nette diminution, l'énergie nucléaire étant considérée comme une technologie mûre, comme indiqué dans le programme nucléaire indicatif sur lequel le Comité a eu l'occasion de s'exprimer.

8.2.10. En tout état de cause, dans le domaine de l'énergie nucléaire, le CCR doit répondre à des obligations précises imposées par le Traité à la Commission. Les travaux du programme sur la fusion vont être réduits et s'attacheront principalement à la recherche sur les matériaux. En ce qui concerne la fission, davantage de place sera réservée aux activités relatives à la sécurité, à la prévention des accidents, aux engagements pris dans le traité de non-prolifération ainsi qu'au traitement des déchets radioactifs.

8.2.11. Le Comité souscrit à cette approche, tout en recommandant qu'y soient associés des réseaux de laboratoires publics et privés et de consortiums européens de recherche, en coopération avec l'industrie, en particulier les PME. Il recommande également une coopération particulière avec les laboratoires et les instituts de recherche des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique.

8.3. *Volet financier*

8.3.1. Le Comité partage les fortes préoccupations de la Commission quant à la réduction sensible des ressources financières accordées au CCR dans la position commune du Conseil [1], qui pourrait porter préjudice à sa capacité effective de mener à bien les missions qui lui sont confiées.

[1] Communication de la Commission au Parlement européen concernant la position commune du Conseil en vue de l'adoption d'une décision du Parlement européen et du Conseil arrêtant le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne (CE) pour des actions communautaires de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) (SEC(1998) 540 final).

8.3.2. Le financement proposé par le Conseil pour les activités du CCR s'élève à 688 millions d'ECU, montant de loin inférieur à celui de la proposition de la Commission, qui était de 815 millions d'ECU. Dans le cadre du programme-cadre Euratom, le Conseil a également arrêté une réduction par rapport à la proposition de la Commission, de 326 millions d'ECU à 281 millions d'ECU. Le Comité s'était exprimé en faveur des ressources proposées par la Commission, qui permettraient au CCR de renforcer de manière effective son rôle stratégique interinstitutionnel de soutien scientifique et technologique à la mise en œuvre des politiques de l'UE.

8.3.3. Cette mesure minerait le rôle du CCR en tant que centre de recherche efficace et indépendant qui, face aux exigences souvent contradictoires des États membres, est en mesure de fournir à la Commission, au Parlement et au Conseil une assistance sous la forme d'analyses neutres et supranationales.

8.3.4. Si le Conseil devait maintenir sa position à cet égard, le Comité estime que, pour doter les activités du CCR de la masse critique permettant de garantir la visibilité et le caractère cohérent des résultats, il sera nécessaire, conformément à la nouvelle approche du 5e Programme-cadre, de concentrer les actions du centre sur certains secteurs d'excellence en rationalisant le nombre de ses instituts. Une dispersion des ressources limitée sur un grand nombre de secteurs de recherche, non seulement empêcherait le CCR de mener à bien ses tâches, mais risquerait également de réduire son prestige et son utilité au niveau communautaire.

8.3.5. En revanche, le Comité souscrit à la nécessité exprimée par le Parlement européen, mais non reprise par le Conseil dans sa position commune, de soumettre les activités du CCR à des évaluations périodiques sur la base d'une liste de critères notifiés afin d'en vérifier la contribution réelle aux objectifs de recherche de l'UE. Le montant du financement communautaire au CCR et les secteurs de recherche sur lesquels le concentrer seraient redéfinis tous les deux ans sur la base de ces contrôles. Cette procédure permettrait de réorienter de manière continue les activités de RDT du CCR sur la base des nouvelles exigences de développement de l'UE.

8.3.6. Tout en tenant compte des exigences de flexibilité qui caractérisent la nouvelle approche communautaire, le Comité estime qu'il faut maintenir une répartition équitable entre les trois thèmes de recherche, à savoir servir le citoyen, renforcer le développement durable et renforcer la compétitivité européenne. À cet égard, le Comité souligne que les activités de soutien à la compétitivité sont actuellement pénalisées fortement, alors qu'elles devraient au contraire, y compris dans le cadre du CCR, conserver le niveau qui convient, notamment à la lumière des tâches fondamentales que sont l'évaluation technologique et industrielle visant à étayer la prise de décision au niveau communautaire et à celui de l'industrie européenne, l'identification de domaines de développement d'entreprises communes et la mise en œuvre des articles 130K, L et N du Traité sur l'UE, conformément aux modalités de l'article 3 de la décision arrêtant le 5e Programme-cadre.

8.3.7. En ce qui concerne le volet Euratom, conformément à ce qui a été exprimé aux paragraphes 2.9 et suivants, le Comité souscrit à l'attribution principale de ressources à la sécurité pour la fission nucléaire et au contrôle des matériaux, à la lutte contre le trafic illicite de ces derniers et aux dommages causés à l'environnement par les matières radioactives, ainsi qu'à la formation des inspecteurs et des opérateurs, tandis qu'il estime qu'un pourcentage plus élevé, non inférieur à 10 % des 326 millions d'ECU proposés globalement par la Commission, devrait être affecté à la décontamination et à la gestion des déchets radioactifs.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur les «Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion»

(98/C 407/25)

Le 29 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 juillet 1998 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 95 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Recommandations du Comité économique et social sur le développement des politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie

Le Comité, considérant:

1.1. L'importance de l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) pour le maintien de la compétitivité de l'industrie européenne, la protection de l'environnement, la conservation des ressources naturelles et la création d'emplois.

1.2. Que malgré la multitude d'initiatives qui ont été prises pour optimiser la consommation énergétique, il n'a pas été procédé à une analyse approfondie des résultats obtenus, qui aurait permis de définir les priorités et d'optimiser les différents programmes.

1.3. Qu'il existe un manque de coordination entre les différents programmes nationaux et communautaires, tant en ce qui concerne ceux qui sont orientés vers l'URE qu'au niveau horizontal en relation avec d'autres initiatives, dans le domaine de la RDT, par exemple, de la création d'emplois et du développement structurel.

1.4. Que la diminution de l'intensité énergétique, mesurée en termes d'énergie nécessaire à la production d'une unité de PIB, s'est stabilisée et que cette intensité a même commencé à augmenter dans certains pays.

1.5. Que les accords de Kyoto sur la diminution des émissions de gaz à effet de serre [1], requièrent un redoublement des efforts en vue de rationaliser la consommation énergétique, celle-ci étant, à des degrés divers, la cause principale de cet effet.

1.6. Que la réduction/stabilisation des prix de l'énergie, même si elle est conjoncturelle, peut affecter négativement la perception que l'usager a de l'importance de la rationalisation de la consommation d'énergie.

1.7. Que la libéralisation du secteur de l'énergie et la séparation des activités de génération, de transport et de distribution dans les compagnies d'électricité, bien qu'elles soient profitables pour l'accroissement de l'efficacité du secteur, la réduction des coûts et le renforcement de la compétitivité de l'Europe, estompent les bénéfices des programmes de gestion de la demande (DSM en anglais), étant donné qu'elles rendent difficile la répercussion vers l'entreprise de distribution/commercialisation des bénéfices de l'amélioration du facteur de charge du système [2].

1.8. Que cette même séparation des activités peut entraver la mise en œuvre de la planification intégrée des ressources (LCP en anglais) dans laquelle il faut tenir compte des externalités liées aux processus de production, de transformation et de distribution de l'énergie.

1.9. Que le Comité s'est prononcé à plusieurs reprises sur les stratégies visant à réduire les émissions de CO_2 et d'autres gaz produisant un effet de serre [3], et à promouvoir les énergies renouvelables [4], ainsi que sur l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie [5].

1.10. Que la Commission a récemment publié la communication sur «L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie

[1] Il s'agit de 6 gaz par ordre d'incidence: le Dioxyde de carbone (CO_2), le Méthane (CH_4), l'Oxyde d'azote (N_2O), les composés hydro-fluorocarbonés (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'Hexafluorure de soufre (SF_6).

[2] Il existe cependant des secteurs concrets qui, en raison de leur saturation ou de la déficience des réseaux, préconisent l'introduction de ce type de programme par les compagnies de distribution. Ceci vaut également dans le cas où des subventions sont allouées, sur la base des critères sociaux, et dans le cadre desquelles la diminution de la consommation suppose une réduction des coûts.

[3] La dimension énergétique du changement climatique — JO C 19 du 21.1.1998.

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

[5] SAVE II — JO C 82 du 19.3.1996.

d'utilisation rationnelle de l'énergie» [1] qui avance une série d'éléments devant servir de base de discussion lors de l'élaboration d'un plan d'action coordonné visant à promouvoir l'URE [2].

1.11. Que la récente adoption du V[e] programme cadre de RDT, dans le cadre duquel les projets en matière d'énergie sont intégrés dans les politiques de développement durable et de protection de l'environnement, suppose d'accroître la possibilité de promouvoir le développement technologique intracommunautaire de solutions impliquant une meilleure utilisation de l'énergie.

Recommande:

1.12. De créer un réseau virtuel coordonné de comités nationaux dans chacun des États membres, qui serait placé sous la coordination de la Direction générale de l'énergie au sein de la Commission européenne [3], avec l'appui de l'Agence européenne de l'environnement, qui permette d'analyser les résultats des différents programmes d'URE et de proposer des mesures correctrices.

1.13. D'utiliser ce réseau comme base d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'action proposé par la Commission dans sa communication [1] citée plus haut. Les activités de ce réseau devraient être cofinancées par le programme SAVE II et par chaque État membre.

1.14. De définir des critères et des procédures permettant de déterminer, à titre indicatif, la convergence des indicateurs énergétiques des États membres, d'analyser la cohérence des programmes élaborés par ces mêmes États et de trouver les facteurs expliquant les éventuelles divergences. Ces indicateurs revêtent un intérêt particulier pour les nouveaux pays candidats qui, de manière générale, présentent une position de départ plus défavorable.

1.15. De coordonner les différents programmes de la Commission européenne pour prendre en compte au premier stade leur incidence sur les consommations d'énergie, de manière analogue à ce qui se réalise actuellement à l'égard de l'impact environnemental. Les comités des États membres au sein de ces programmes devront être plus actifs pour ce qui est de la fourniture d'informations et des échanges d'expériences, et davantage disposés à accepter des recommandations.

1.16. De promouvoir la transposition des directives et le développement de règlements spécifiques qui intègrent à un premier stade les mécanismes de contrôle et de suivi appropriés. Cela est particulièrement important en matière d'étiquetage des produits électroménagers, des bâtiments et des transports.

1.17. De relancer les campagnes d'information générale, ciblées et suivies de façon adéquate, ainsi que la formation aux niveaux inférieurs de l'enseignement, pour continuer à sensibiliser l'opinion publique et lui permettre d'exiger le respect des règlements.

1.18. De réaliser des projets démonstratifs et de promouvoir les résultats, avec la participation des fournisseurs d'équipements, projets qui doivent permettre à ceux-ci de consolider et de diversifier leur offre avec des solutions plus efficaces en remplacement des équipements importés.

1.19. De prendre en considération l'importance que ce caractère démonstratif des projets et l'application des règlements revêtent, plus particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion, qui présentent en général des modèles de consommation énergétique plus inefficaces.

1.20. Aux compagnies d'électricité de poursuivre une politique active tant en vue de diminuer leur propre consommation et les pertes d'énergie au cours du transport et de la distribution que pour trouver des solutions en matière de gestion de la demande, qui permettent de dégager les plus grands bénéfices économiques possibles, à moyen et long terme.

1.21. De promouvoir les plans d'offre d'économie d'énergie aux entreprises de distribution/commercialisation susceptibles de concurrencer les propositions des sociétés productrices ou importatrices d'énergie. Ces plans doivent inclure dans leur analyse économique les bénéfices à long terme des mesures destinées à rationaliser la consommation d'énergie.

1.22. Le nouveau cadre d'action relatif à l'URE doit être compatible avec les principes du marché intérieur de l'énergie. Dans ce contexte, il importe de renforcer le rôle institutionnel des agences nationales/régionales qui œuvrent dans ce domaine et de favoriser la création d'entreprises de services énergétiques.

1.23. De donner un élan aux accords sectoriels volontaires entre les entreprises consommatrices d'énergie et les autorités nationales, dans le cadre desquels les diagnostics et les solutions intègrent non seulement les bénéfices en termes d'énergie et d'environnement, mais également d'amélioration de la productivité et du confort, et de consolider ces accords.

1.24. De promouvoir l'adoption dans les pays tiers des mêmes critères d'efficacité énergétique et d'impact sur l'environnement que dans les États membres de l'UE.

1.25. D'analyser l'incidence économique à moyen et long terme de la réduction des subventions accordées au secteur énergétique et de l'introduction de taxes et de prélèvements différenciés dans la formation des prix proposés au consommateur final d'énergie, qui tiennent compte des externalités liées à la chaîne énergétique, mais sans affecter négativement la position compétitive des secteurs économiques, tant au niveau intracommunautaire que dans les pays tiers, et qui récompensent les

[1] COM(1998) 246 final.
[2] Le Comité a préparé un avis sur cette communication.
[3] Même si, dans une autre optique, cette proposition figure également dans la communication de la Commission, au travers du sous-groupe pour l'efficacité énergétique du groupe de convergence des politiques nationales en matière d'énergie.

secteurs les plus dynamiques dans l'application des solutions les plus efficaces.

2. **Introduction**

2.1. L'énergie est un facteur fondamental de développement de l'activité quotidienne, qui a une incidence importante sur les coûts de production, l'économie des ménages, l'environnement, le développement technologique et la création d'emplois.

2.2. L'évolution de la demande d'énergie est liée, entre autres facteurs, à la croissance du PIB et à sa structure, aux combustibles disponibles, aux politiques d'utilisation efficace de l'énergie et à la structure des prix, avec des degrés d'élasticité divers.

2.3. On entend par «utilisation rationnelle de l'énergie» le maintien de la même capacité de production et des mêmes niveaux de qualité de vie, associé à l'utilisation d'une moindre quantité d'énergie. Cette URE implique par conséquent un ensemble de processus, qui passent par la modernisation technologique, l'utilisation de matériels plus efficaces du point de vue énergétique ou un comportement des usagers plus attentif à une utilisation efficace de l'énergie. En général, l'URE doit être comprise comme une action coordonnée conjuguant chacune de ces trois variables.

2.4. L'UE a amélioré ses résultats en matière d'intensité énergétique (mesurée en termes d'énergie nécessaire pour produire une unité de PIB) la réduisant de 1,7 % par an entre 1985 et 1990 et de 0,6 % entre 1990 et 1995, calculs dans lesquels les facteurs climatiques n'ont pas été pris en considération. Les secteurs les plus efficaces ont été l'industrie (– 2,5 % au cours de cette période), bien qu'elle ait été affectée par des périodes de crise pendant lesquelles elle n'a pas pu optimiser sa capacité productive, et les secteurs des services et de la consommation domestique (– 1,8 % par an). Le secteur le plus inefficace a été celui des transports avec une augmentation de 1 % par an. On observe par conséquent un ralentissement de l'amélioration en termes d'intensité énergétique, qui ne touche pas de manière uniforme tous les pays de l'UE.

2.5. Les différences existantes entre les pays sont dues, entre autres raisons, à leur structure économique, à la mise en œuvre de politiques actives de promotion de l'URE, à la sensibilisation de l'opinion publique, au niveau de développement économique et aux changements technologiques ainsi qu'à la structure des prix. Ce dernier facteur est sans aucun doute un point important dès lors qu'il existe des écarts considérables, comme on peut le constater dans certains cas extrêmes, dans l'industrie: de 82 ECU/tep (Belgique) à 170 ECU/tep (Finlande) pour le mazout; de 87 ECU/tep (Belgique) à 228 ECU/tep (Irlande) pour le gaz naturel et de 354 ECU/tep (Suède) à 903 ECU/tep (Italie) pour l'électricité. Quoi qu'il en soit, la question des prix à la consommation finale n'est pas transparente puisqu'il existe des accords bilatéraux avec les compagnies qui sont les principales consommatrices.

2.6. À cet égard, il importe d'indiquer que, d'après l'AIE (Agence internationale de l'énergie), les prix finaux proposés à l'industrie sont beaucoup plus bas aux États-Unis que dans l'UE (la moitié pour les combustibles et 60 % pour l'électricité). Cette situation, en particulier pour ce qui est de l'électricité, existe dans de nombreux pays en voie de développement, ce qui affecte négativement la structure des coûts des entreprises européennes et favorise leur délocalisation. La situation au Japon est différente car les prix, ceux de l'électricité et du gaz naturel principalement, sont pratiquement doublés mais les produits industriels japonais comportent, en général, une plus grande valeur ajoutée.

2.7. Ces prix élevés en Europe ont incité à entreprendre des actions liées à une utilisation efficace de l'énergie, mais compte tenu du fait qu'ils ont tendance en réalité à se stabiliser, voire à baisser en termes réels, ils pourraient décourager de poursuivre et de consolider les politiques d'URE, qu'il faut, pour des raisons de compétitivité, d'environnement et d'emploi, maintenir et renforcer.

2.8. Une grande partie des pays candidats à l'adhésion présentent des tarifs plus bas pour l'énergie que ceux des États membres de l'UE, notamment en ce qui concerne la consommation des ménages. La suppression des subventions directes ou croisées doit par conséquent se faire progressivement, et en introduisant des solutions qui n'aient pas un impact trop fort sur le niveau de vie de la population.

3. **Énergie et environnement**

3.1. L'exploitation, la transformation et l'utilisation des combustibles fossiles représentent les trois quarts de la contribution de l'homme aux émissions de CO_2, principal facteur du changement climatique potentiel causé par l'effet de serre. Ce gaz, avec le N_2O et le méthane, fait du secteur énergétique, à des degrés divers, la cause principale de cet effet. En termes généraux, les émissions de CO_2 au niveau des pays membres sont demeurées constantes ces dix dernières années, malgré une certaine diminution per capita (0,2 %) sur la même période. Les quatre principaux pays de l'UE interviennent à hauteur de 70 % dans ces émissions, avec, en tête, l'Allemagne, malgré une tendance à une diminution de l'ordre de 3 % ces cinq dernières années.

3.2. La cause principale des émissions de CO_2 est la production d'électricité, mais celle-ci demeure pratiquement stable (croissance de 0,3 % par an) malgré un accroissement de la production d'électricité (1,5 % par an), en raison d'une plus grande implantation des centrales à gaz, des systèmes de cycle combiné et de cogénération. En ce qui concerne les secteurs de la demande, seul le transport continue de croître, sa contribution à ces émissions étant passée de 19 % en 1985 à 26 % en 1995. Les autres secteurs demeurent pratiquement stables.

3.3. Lors des conseils des ministres de l'Environnement du 3 mars et du 19 juin 1997, l'engagement de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 15 % entre 1990 et 2010 a été pris, avec un objectif intermédiaire de 7,5 % en l'an 2005. Bien que, dans les objectifs spécifiques liés à la réduction de ces émissions dans le cadre de l'accord conclu lors de la Conférence sur le changement climatique tenue à Kyoto, ce pourcentage ait été réduit à 8 % pour l'UE, il est considéré que l'objectif initial est réaliste dans le contexte actuel de croissance économique.

3.4. Outre le CO_2, d' autres polluants sont liés à l'énergie tels que le SO_2 et le NO_x. Ceux-ci interviennent dans le phénomène des pluies acides, sont nuisibles pour la santé et contribuent à l'effet de serre. En général, les émissions de SO_2 sont en diminution grâce à l'amélioration des teneurs en soufre des combustibles, des systèmes de contrôle et de régulation des installations industrielles et au remplacement des combustibles solides par le pétrole et le gaz naturel. Les émissions de NOx sont également en diminution mais dans une moindre mesure, grâce à l'introduction de pots catalytiques et de systèmes de régulation appliqués aux processus de combustion, tant mobiles que fixes.

3.5. Par ailleurs, la plupart des pays candidats fondent leur production tant d'électricité que de chauffage urbain sur l'emploi du charbon, ce qui va entraîner une plus forte augmentation des émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'UE, et imposer l'introduction de solutions technologiquement plus efficaces ainsi que des améliorations au niveau de la gestion permettant de réduire ces émissions sans affecter de manière sensible les coûts de production.

3.6. Par ailleurs, dans certains de ces pays, la situation des transports, basés jusqu'à présent sur les chemins de fer, a connu un changement radical consistant en un accroissement important du trafic routier. De nombreux véhicules présentent en outre un niveau d'efficacité faible, ce qui se répercute de façon négative sur la consommation d'énergie et la pollution.

4. **Utilisation rationnelle de l'énergie et emploi** [1]

4.1. La création d'emplois est favorisée, en général, par les revenus dégagés de l'énergie non consommée et elle est liée à la diversification des équipements, à un entretien des installations de meilleure qualité et plus régulier et à une importance accrue des services intervenant aux phases de conception, d'exécution et de mise au point des installations. D'autre part, la cogénération et la production indépendante d'électricité constituent une ouverture importante en termes d'emploi.

4.2. Certains projets d'amélioration de la consommation énergétique ont eu pour résultat l'introduction de l'automatisation et de la gestion intégrée des processus, ce qui a impliqué, d'une part, une meilleure productivité et, d'autre part, une réorganisation interne qui, de manière générale, n'a pas eu d'incidence négative sur l'emploi.

4.3. Un aspect important à prendre en considération est que les projets d'URE permettent d'éviter les gaspillages liés aux grands projets au terme desquels il est difficile de reconvertir et de réutiliser les entreprises qui fournissent les équipements. La taille plus modeste des équipements des projets d'URE favorise également la diversification des produits par les entreprises, avec pour conséquence positive, l'optimisation des ressources et une moindre vulnérabilité de celles-ci à d'éventuelles crises.

4.4. En conclusion, trois réflexions finales s'imposent: Premièrement, toute énergie non utilisée implique automatiquement, dans le secteur productif en question, un flux économique positif qui peut très probablement en renforcer la compétitivité. Deuxièmement, dans de nombreux cas, lorsqu'on remplace l'énergie par des équipements, on substitue à une énergie marginalement importée (les importations d'énergie couvrent en règle générale et à titre principal le déficit en énergie de l'UE) par des technologies, du matériel et de la main-d'œuvre, très probablement d'origine européenne. Troisièmement, une réflexion similaire s'impose en ce qui concerne le secteur résidentiel, qui peut, en l'occurrence, bénéficier d'une augmentation des revenus disponibles, qui favorise une plus grande économie (processus auto-alimenté) et permet ainsi de dépenser davantage dans des activités potentiellement génératrices d'emplois.

5. **Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie**

5.1. Compte tenu des bénéfices découlant de l'amélioration de la consommation énergétique, tant au niveau micro- que macroéconomique, et dans l'objectif de consolider la tendance à l'amélioration de l'intensité énergétique, les différentes administrations ont lancé des programmes divers orientés vers la rationalisation de la consommation énergétique et pouvant avoir une incidence en termes d'amélioration de la compétitivité des industries, de qualité de vie des citoyens, d'atténuation de l'impact sur l'atmosphère des émissions, de diversification de l'offre d'équipements et de minimisation de la vulnérabilité de la croissance économique.

5.2. Les politiques d'URE sont essentiellement basées sur trois lignes d'actions: celles qui ont une incidence financière à travers les subventions ou les augmentations de tarifs (essentiellement via les taxes et les prélèvements), celles qui interviennent au niveau de la fourniture d'informations sur les solutions les plus adaptées à chaque cas et, enfin, celles qui font appel à des changements de comportement et d'usages à travers l'instauration d'un cadre légal. Dans les tableaux présentés en annexe, sont exposées quelques-unes des mesures les plus couramment prises dans les pays membres de l'UE, mesures qui s'inscrivent dans le cadre des trois lignes d'actions précitées.

5.3. En ce qui concerne les nouveaux pays candidats à l'adhésion, il existe quelques cas d'organismes créés avec le soutien international, qui devraient, dès maintenant, s'intégrer dans les réseaux des agences existant au niveau de l'UE. Le défi le plus important consiste néanmoins à intégrer les capacités des anciens services d'inspection énergétique existant dans certains pays.

5.4. L'éventail des solutions est impressionnant et bien que certaines d'entre elles ne soient pas en vigueur, elles ont pratiquement toutes été appliquées, avec plus ou moins de succès. Même si, comme on l'a expliqué, la rationalisation de la consommation énergétique dépend de divers facteurs, le succès des actions d'URE dépend dans une large mesure du degré de sensibilisation de l'opinion publique.

5.5. Mesures orientées vers l'information et la promotion des solutions les mieux adaptées à chaque secteur,

[1] Le programme SAVE a financé une étude à grande échelle relative à l'incidence de l'URE sur l'emploi, dont les résultats seront connus prochainement.

qui sont les plus communes à tous les pays. Dans cette catégorie, on trouve:

— Les audits, qui ont été une pièce clé au début des crises pétrolières de 1973 et 1979 et qui ont servi à mettre en évidence l'importance de la consommation énergétique, ont été limités à des cas précis et ne sont plus un exercice systématique comme par le passé.

— Les campagnes d'information générale, qui ont pratiquement disparu en raison de leur coût élevé, de leur discontinuité et du manque de suivi des résultats.

— Par ailleurs, en ce qui concerne les conférences et les publications, on observe une certaine saturation, surtout pour ce qui est de ces dernières qui souvent ne sont pas actualisées. En outre, dans certains pays, on a négligé l'information de base destinée à l'opinion publique en général.

5.6. En ce qui concerne les incitations et les aides publiques, on peut formuler quelques observations:

— Le développement technologique a toujours été une incitation à l'utilisation rationnelle de l'énergie, malgré un certain manque de coordination entre les différents programmes et le fait qu'on n'ait pas cherché à dégager les éventuels bénéfices ajoutés ou induits en cas d'échec des projets.

— Les accords sectoriels sont un mécanisme approprié si l'administration propose des incitations pour motiver l'autre partie, qu'il s'agisse des industries ou des grands consommateurs. Comme les normes, ils requièrent un suivi adéquat et une réactivation des actions, insuffisantes, entreprises en matière de dissémination des résultats obtenus ou des échecs.

— Les subventions ont clairement montré leurs limites, étant donné que dans de nombreux cas, il s'agissait de projets devant être exécutés dans n'importe quelle circonstance et que, parfois, le bénéfice en termes d'énergie est difficile à séparer des autres bénéfices inhérents au projet.

— À mesure que l'on tendait à une plus grande libéralisation économique, l'intervention de l'État a été restreinte et plus orientée vers des campagnes de promotion que vers l'octroi de subventions ou l'exercice d'un contrôle étroit du respect de quelques normes.

— Dans certains cas, la surcapacité installée a rendu difficile la mise en œuvre de programmes de gestion de la demande ou a eu pour conséquence que seules des technologies spécifiques ont été encouragées pour infléchir la courbe de charge. Par ailleurs, la séparation des activités dans le secteur électrique (production, transport et distribution) affecte le développement des actions de DSM, étant donné l'impossibilité de répercuter vers l'entreprise de distribution les bénéfices liés à la réduction de la demande de pointe. Bien entendu, les situations de saturation de réseaux dans des secteurs concrets justifient le développement d'actions de DSM par ces entreprises, ainsi que la réduction des coûts en cas de tarifs subventionnés (le cas des îles, par exemple).

— Les sociétés de services énergétiques ont connu un développement limité, malgré un soutien et une promotion importante, et sont restées liées dans de nombreux cas à des projets de cogénération qui sont plus difficiles à individualiser du point de vue de la consommation énergétique.

5.7. En ce qui concerne les normes établies dans la presque totalité des pays, elles ont clairement bénéficié aux consommateurs mais on a pu déplorer un manque de contrôle et de suivi étroits de celles-ci. Cette situation n'affecte évidemment pas tous les pays de manière uniforme, étant donné que le respect des normes est lié au degré de sensibilisation des consommateurs, d'où l'importance des campagnes de promotion et d'information à tous les niveaux.

5.8. Par ailleurs, la libéralisation croissante de l'économie et la réduction du déficit public sont à l'origine de coupes dans les budgets affectés aux agences publiques, qui ont dû par conséquent se transformer, dans une certaine mesure, en acteurs du marché, ce qui a mis à mal leur crédibilité et entraîné dans certains cas des distorsions de concurrence.

5.9. Quant à la Commission européenne, elle a également pris des initiatives importantes allant dans le sens d'une amélioration de la consommation énergétique et qui ont eu une influence considérable sur les programmes nationaux. On peut les résumer comme suit dans le tableau ci-dessous:

Programme	Type	Portée	Résultats
Joule/Thermie	Programme à caractère technologique intégré dans le IV^{e} programme de RDT.	Le programme est structuré en deux grandes parties: — R+D (Joule DG XII) — Démonstration (Thermie DG XVII) Comporte à son tour non seulement des projets de développement technologique mais également des mesures de promotion et d'accompagnement)	De nouvelles technologies ont été introduites sur le marché et l'on dispose d'études ainsi que de matériel de promotion et de formation. Les sociétés de services énergétiques ont été soutenues. Les agences publiques participent au réseau de promotion OPET (avec l'appui de la DG XIII).

Programme	Type	Portée	Résultats
SAVE	Programme à caractère institutionnel pour l'élaboration de directives et de recommandations.	Est essentiellement orienté vers l'élaboration de directives, le soutien à des projets pilotes et des actions de promotion.	Directives: 92/75/CE: Étiquetage de l'électroménager en général 94/ 2/CE: réfrigérateurs et congélateurs 95/12/CE: machines à laver le linge 95/13/CE: sèche-linge 96/60/CE: lavantes-séchantes combinées 97/17/CE: lave-vaisselle 98/11/CE: lampes domestiques 92/42/CEE: chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux 96/57/CE: exigences en matière de rendement énergétique des réfrigérateurs et congélateurs 93/76/CEE: limite des émissions de CO_2 par une amélioration de l'efficacité Dans SAVE I, 250 projets au total ont bénéficié d'un soutien
AUTO-OIL	Programme horizontal de la Commission pour le contrôle des émissions dans les transports au sol.	Proposition de stratégie pour le contrôle des émissions et développement d'une activité législative consécutif.	Après des études préliminaires, présentation de deux propositions de directives: — directive sur la qualité du combustible; — directive sur les émissions.

5.10. Il est important de mentionner également les actions soutenues par d'autres programmes communautaires comme MEDA, *Synergy*, *Phare*, *Tacis* et *Alure* [1], qui ont favorisé les échanges d'expérience avec des pays tiers.

5.11. Il faut citer en outre d'autres initiatives, comme le Livre blanc sur le transport public et les communications allant dans le sens du développement d'accords volontaires avec l'industrie automobile pour réduire, de manière significative, la consommation moyenne des véhicules, la communication de la Commission sur «Les transports et le CO_2 — Pour une approche communautaire» [2] ou le Livre blanc sur l'énergie [3]. Également, le Comité [4] élabore et a élaboré des avis et des propositions dans le même sens: optimiser la consommation d'énergie pour consolider la compétitivité des secteurs productifs européens.

5.12. Les programmes communautaires ont donné une impulsion aux développements technologiques, même si le degré d'intérêt de certains secteurs a diminué ces derniers temps, à la réalisation d'études de marché et à l'établissement de nouvelles normes. Ils ont eu un effet multiplicateur évident et ont contribué à l'échange des expériences issues de programmes nationaux, mis en œuvre dans des contextes socioculturels très différents.

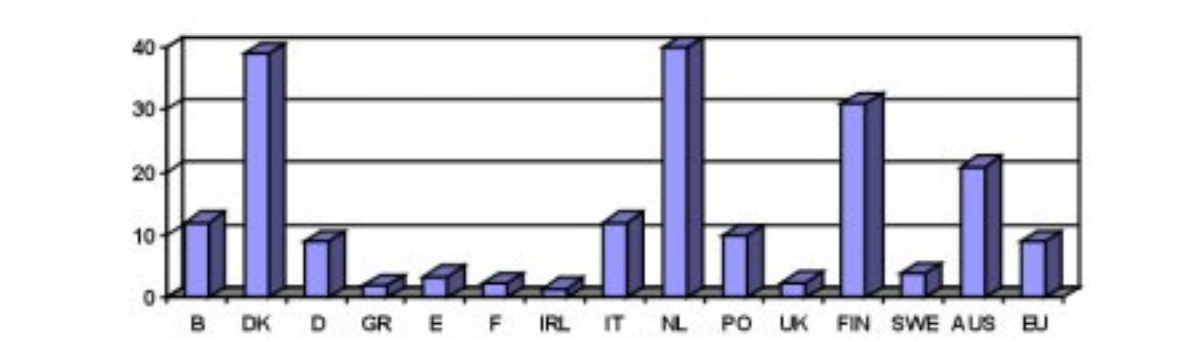
5.13. Toutefois, le degré de coordination entre tous les programmes peut encore être amélioré, car on peut observer certains chevauchements et doubles emplois dans certains projets. Dans cet ordre d'idées, les Comités consultatifs devraient jouer un rôle plus actif en matière d'échanges d'expériences entre les différents pays membres.

5.14. La cogénération et la production indépendante d'électricité, en général, sont des thèmes d'une importance fondamentale, du fait de leur rôle dans la réduction de la consommation d'énergie primaire, qui a une incidence sur l'amélioration des coûts et de l'impact sur l'environnement, ainsi que sur la création d'emplois.

5.15. La situation n'est assurément pas uniforme d'un pays à l'autre, comme on peut l'observer dans le tableau ci-après. Il est important d'indiquer que si la contribution de la cogénération a relativement diminué au niveau de l'Union européenne entre 1974 et 1990, la situation s'est modifiée dans un passé récent, en raison notamment de l'existence d'un cadre réglementaire approprié dans certains pays et d'une attitude plus positive adoptée par certaines compagnies d'électricité.

[1] *Synergy*: promotion de la coopération internationale dans le domaine de l'énergie; *Tacis*: assistance technique aux pays de la CEI et ALURE: utilisation des ressources énergétiques en Amérique latine.
[2] COM(98) 204 final.
[3] Livre blanc sur une politique de l'énergie pour l'Union européenne (COM(95) 682 final).
[4] La dimension énergétique du changement climatique — JO C 19 du 21.1.1998), SAVE II — JO C 82 du 19.3.1996 et transports et CO_2.

% total de production d'électricité par PCCE dans l'UE (en %)



Source: Communication COM(97) 517 final.

5.16. Selon diverses études mentionnées dans la communication de la Commission sur la cogénération [1], le potentiel actuel au niveau de l'UE est de 900-1000 TWh, ce qui aurait permis de multiplier par quatre l'électricité cogénérée dans l'UE en 1994 et permettrait de réduire de 9 % le niveau des émissions de CO_2 d'ici l'an 2010. L'objectif défini dans cette communication est de doubler la contribution actuelle de la cogénération, qui passerait ainsi de 9 % de la production actuelle (204 TWh) à 18 % en l'an 2010, ce qui supposerait une élimination des émissions potentielles de CO_2, estimée à 4 % de leur valeur actuelle.

6. Observations générales et prévisions

6.1. Tous les programmes lancés tant au niveau national que communautaire ont non seulement entraîné une amélioration de la consommation énergétique, mais ils ont également permis une diversification des sources d'énergie, et favorisé l'autoproduction d'électricité et la substitution des composés fluorocarbonés utilisés dans les systèmes de refroidissement.

6.2. Malgré tout, l'on constate en règle générale un manque de coordination entre les politiques nationales d'utilisation rationnelle de l'énergie et les autres politiques sectorielles au niveau national, et même avec les politiques d'URE communautaires, et ce malgré l'effort réalisé par la Commission européenne en la matière. L'absence de coordination est l'une des critiques les plus élémentaires que l'on peut formuler à l'égard de tout programme d'intervention publique, mais c'est également le problème le plus difficile à résoudre, étant donné que l'on se heurte à une multitude d'intérêts stratégiques et professionnels.

6.3. Par ailleurs, la rigidité de la demande énergétique dans des situations comme la nôtre, marquées par une baisse ou une stabilisation des prix, exige un affinement des politiques visant à améliorer la consommation d'énergie. Il est important à cet effet de tirer les leçons des expériences passées et de recourir à des mécanismes éprouvés ou d'en développer de nouveaux permettant d'optimiser la consommation énergétique et d'éviter la pollution atmosphérique.

6.4. Les raisons du maintien de l'intensité énergétique sont à rattacher à divers facteurs: croissance du niveau de vie, qui stimule la demande d'électricité, ce qui suppose en principe une augmentation de la consommation d'énergie primaire, implantation croissante d'équipements de climatisation, rotation plus rapide des biens de consommation et accroissement de la mobilité, tant des personnes que des marchandises. En effet, l'on observe de plus en plus une réduction de la part de l'industrie dans la consommation énergétique des différents pays et une nette augmentation de la consommation dans le bâtiment et les transports. Contribue également à ce phénomène la tertiarisation de l'économie.

6.5. Par ailleurs, dans certains pays, les thèmes liés à l'URE sont devenus moins sensibles, du fait de la stabilisation des prix et d'une tendance croissante à acquérir les biens de consommation en fonction de leur prix d'achat et non de leurs coûts d'utilisation. Cela est particulièrement préoccupant dans le domaine du logement.

6.6. L'inévitable rationalisation des prix de l'énergie de certains pays candidats doit s'accompagner des solutions technologiques qui s'imposent en vue de maintenir les dépenses énergétiques et de diminuer les coûts de production.

7. Actions proposées

7.1. Le Comité recommande une fois de plus une meilleure détermination des priorités et une coordination accrue des différents programmes, tant entre États membres qu'entre ces derniers et la Commission européenne, afin d'unir les efforts et d'échanger des expériences.

7.2. Dans ce contexte, la Commission devra jouer un rôle fondamental dans le développement, la mise en œuvre et le suivi de cette coordination, en proposant des mécanismes correcteurs en vue d'optimiser l'efficacité des politiques d'URE. Elle devra également publier périodiquement les principales conclusions quant aux progrès des différents programmes.

[1] COM(97) 514 final. Sur cette question, le Comité a élaboré un avis — JO C 157 du 25.5.1998.

7.3. La récente communication de la Commission sur «L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie» constitue un bon point de départ qui doit stimuler le débat entre les différents acteurs concernés, dans le but d'élaborer un plan d'action réaliste et cohérent.

7.4. Stimuler et soutenir les campagnes de promotion au niveau de l'opinion publique, à un coût raisonnable et bien orientées vers le public-cible, en vue de contrecarrer la perception négative que peut entraîner la baisse des prix de l'énergie. La formation au niveau de l'enseignement primaire/secondaire ne doit en aucun cas être négligée.

7.5. Consolider l'étiquetage de l'électroménager et faire prendre conscience au consommateur qu'il est important d'exiger l'information adéquate, seule manière d'assurer le respect de ces règlements. Promouvoir les développements technologiques permettant de réduire les consommations à prix égal.

7.6. Il en va de même pour les bâtiments, pour lesquels il y a lieu de fournir une information complète, tant pour ce qui est des bâtiments nouveaux qu'existants et tant pour l'achat que pour la location. Dans ce cas, il convient de renforcer le contrôle et le suivi des règlements concernant les matériaux, l'isolation et la construction en vigueur dans tous les pays.

7.7. Améliorer la maintenance préventive et la conservation des équipements, tant dans l'industrie et le bâtiment que dans les transports, afin de maintenir leur rendement et de contrôler les niveaux d'émissions. Il y a lieu de promouvoir l'introduction d'avantages fiscaux pour les investisseurs qui introduisent des systèmes de moindre consommation énergétique.

7.8. Renforcer et consolider les accords avec les grands secteurs consommateurs, en particulier l'industrie, suivant l'évolution et l'impact des différentes initiatives.

7.9. Soutenir les sociétés de services énergétiques qui doivent participer au financement de projets plus avancés que jusqu'à présent, et dont les risques peuvent être couverts à travers des garanties fournies par les fabricants ainsi que par les compagnies d'assurance couvrant le manque à gagner lié au mauvais fonctionnement des équipements.

7.10. Introduire l'énergie en tant que valeur ajoutée dans d'autres politiques, par exemple:

— développement de nouveaux systèmes de production et de récupération de pièces, métalliques ou autres;

— élimination de produits polluants dans les effluents, en favorisant des solutions intéressantes du point de vue énergétique;

— recyclage/réutilisation de différents matériaux, après une première utilisation, ainsi que des sous-produits de divers processus industriels.

7.11. Un aspect qui revêt une importance particulière du fait de son incidence négative dans l'évolution de l'intensité énergétique et dans les émissions de CO_2 est le transport, domaine où les décisions sont rarement prises en fonction de critères énergétiques, même si elles influent par la suite considérablement sur le niveau de la consommation:

— limiter la vitesse et rendre obligatoire les contrôles périodiques;

— désengorger le trafic dans les villes en évitant les arrêts fréquents, le stationnement sauvage et en optimisant les services de livraison. Soutenir les transports publics;

— promouvoir l'utilisation extensive des véhicules fonctionnant au GNC (gaz naturel comprimé), au biodiesel ou hybrides, qui, à l'heure actuelle, est très souvent symbolique;

— soutenir l'implantation des véhicules à faible consommation;

— soutenir les systèmes de transports intermodaux dans le secteur ferroviaire.

Comme indiqué dans le document de travail, il s'agit d'un secteur particulièrement difficile étant donné son poids économique considérable et la rigidité qui freine la modification des comportements, mais dans lequel il importe d'agir de manière résolue si l'on souhaite respecter les engagements de réduction des émissions.

7.12. Soutien continu à la cogénération tant au niveau industriel que pour le chauffage/la climatisation des bâtiments. Soutien aux procédés de production d'eau potable dans les zones du sud de l'UE, assurant un meilleur rendement énergétique.

7.13. Maintien et renforcement des programmes de gestion de la demande et de planification intégrée des ressources de la part des compagnies d'électricité et de gaz naturel visant à aplanir la courbe de charge et à réduire la consommation d'énergie. Les coûts de ces programmes devraient pouvoir être répercutés sur les tarifs, mais les résultats doivent être vérifiables.

7.14. Stimuler, tant dans le cadre des programmes communautaires que dans celui des développements technologiques communs, des technologies concrètes pour lesquelles l'UE a un certain retard par rapport à d'autres pays, par exemple: machines à absorption, épuration de l'eau ou turbines de basse/moyenne puissance. De même, un effort est recommandé en matière de développement de systèmes experts applicables au contrôle des processus industriels. En tout état de cause, il y a lieu de garantir une coordination effective et d'éviter la dispersion des efforts dans des projets visant à élaborer des produits similaires, requérant des investissements importants.

7.15. Stimuler la réalisation de projets de démonstration, dont les résultats seraient diffusés avec la participation des fabricants des technologies et des sociétés de

services énergétiques. Les institutions publiques doivent établir des solutions types du genre «Bonnes pratiques» et promouvoir le caractère exemplaire, par le biais de projets concrets.

7.16. Favoriser les échanges de droits d'émission par le biais d'accords internationaux devant se concrétiser par des projets spécifiques au niveau de chaque pays en vue d'analyser les résultats et d'échanger les expériences, à des fins de démonstration.

7.17. Dans un contexte où elles sont de plus en plus présentes dans d'autres zones géographiques, les entreprises européennes devraient appliquer les mêmes critères en termes d'efficacité et d'impact sur l'environnement que dans leur pays d'origine, ou au moins promouvoir l'adaptation de la législation d'application générale dans ce sens.

7.18. Favoriser le transfert de technologie, de financement et de gestion en général des pays membres de l'UE vers les nouveaux candidats. Les programmes doivent définir les priorités et leurs résultats doivent être quantifiables.

7.19. À moyen terme, il faudra analyser les effets socioéconomiques de la suppression de certaines aides au secteur énergétique et de l'incorporation des taxes dans les tarifs au stade final, qui tiennent compte des externalités liées à la chaîne énergétique, mais sans affecter négativement la position compétitive des secteurs économiques, tant au niveau intracommunautaire que dans les pays tiers, et qui récompensent les secteurs les plus dynamiques dans l'application des solutions les plus efficaces.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Pays	Organisme	Contrôles	Promotion	Développement technologique	Accords sectoriels	Gestion de la demande, promotion et assistance	Subventions	Taxes	Normes et règlements
Autriche	EVA	Effectués par le gouvernement	Cours de formation, conférences.	Des programmes existent			Il existe des mesures d'encouragement		
Belgique	Au niveau des régions	Les entreprises doivent tenir une comptabilité énergétique	Cours de formation, conférences Priorité aux PME Promotion de la cogénération	Faible activité	Accords volontaires		Il existe des mesures d'encouragement à caractère régional Avantages fiscaux		Programme de réduction des émissions de CO_2
Danemark	Agence danoise de l'Énergie	Obligatoire pour pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux	Diverses publications, cours et manuels (supermarchés, PME, municipalités) Manuel de conseils en matière d'énergie Amélioration de l'éclairage	Soutien aux initiatives visant à promouvoir le développement technologique	Accords de réduction des émissions avec des entreprises étrangères	Divers programmes avec la participation des entreprises de distribution	Il existe des subventions au niveau national	Taxe sur le CO_2	Nombreuses règles et normes
Finlande	TEKES	Subventionnés	Nombreuses actions de promotion	Aide au développement technologique	Accords avec des groupes industriels et de grands consommateurs		Diverses subventions aux industries	Taxe sur le CO_2	
France	ADEME, au niveau national et dans chaque région Certaines régions ont leurs propres agences Compétences en matière d'énergie et d'environnement	Subventionnés, même s'ils ont perdu de l'importance	Grand nombre de brochures, formations et promotion Amélioration des systèmes d'éclairage public Systèmes de comptabilité dans le secteur public	Aide aux projets de démonstration	Économies d'énergie dans les bâtiments publics Accords volontaires	Accord ADEME-EDF	Il existe des subventions et un soutien aux opérations de leasing		Législation en matière d'isolation thermique des bâtiments
Allemagne	Dans certains Länder	Avec le soutien des compagnies de distribution	Grand nombre de campagnes, cours et conférences Initiative en vue d'économiser l'électricité	Par le biais du BMFT Certaines compagnies d'énergie participent aussi à ces programmes	Accords volontaires Systèmes de contrôle de la consommation énergétique de la part de certaines associations	Expériences pilotes dans certains Länder	Préférence pour les crédits à taux préférentiels	Taxe sur le CO_2 (proposée)	Codes dans les bâtiments Normes pour l'installation et la maintenance des immeubles

Pays	Organisme	Contrôles	Promotion	Développement technologique	Accords sectoriels	Gestion de la demande, promotion et assistance	Subventions	Taxes	Normes et règlements
Grèce	CRES	Contrôle obligatoire dans les grandes industries	Campagnes, conférences et brochures d'information		Accords volontaires	Programme visant à optimiser la courbe de charge électrique Programme de gestion de la demande de PPK	Soutien aux mesures d'économie et d'implantation du gaz naturel		Contrôle des émissions dans les installations industrielles
Irlande	FORBAIRT	Soutien financier, y compris avec l'aide des compagnies d'énergie	Soutien et assistance technique Campagnes et conférences			Programmes de LCP soutenu par la CE	Soutien limité aux subventions		Normes relatives à l'isolation des bâtiments et aux systèmes de chauffage
Italie	ENEA	À l'heure actuelle, aucune aide n'est accordée pour la réalisation de ces contrôles	Campagnes de promotion, cours de formation et brochures	Soutien par le biais d'ENEA	Accords volontaires Économies d'énergie dans les bâtiments administratifs		Soutien financier		Normes de gestion énergétique dans les grandes installations
Luxembourg		Obligatoires, soutenus par des subventions					Subventions et procédures d'amortissement accélérées		
Pays-Bas	NOVEM	Subventionnés, et parfois avec le soutien des compagnies d'énergie (Gasunie)	Nombreux cours, publications et brochures Étiquetage des réfrigérateurs dans les supermarchés	Programme TBSE et TIEB soutien aux technologies URE	Plan d'action en matière de distribution d'énergie Différentes actions dans le cadre du «Built Environnement» programme Économies d'énergie dans les bâtiments municipaux	Expériences pilotes avec diverses compagnies de distribution	Subventions et amortissement accéléré Accords d'échanges environnementaux avec des pays tiers	Taxe sur le CO_2	Normes de construction pour les bâtiments Aide à la cogénération
Portugal	CCE pour l'ensemble du pays AERAM à Madère	Obligatoires à partir d'un certain niveau de consommation	Activités diverses en vue de promouvoir l'URE dans différents secteurs				Programme SIURE subventions et encouragements à l'industrie Aide au financement par des tiers		Différentes recommandations en matière d'URE dans l'industrie Règlement dans les bâtiments Aide à la cogénération

Pays	Organisme	Contrôles	Promotion	Développement technologique	Accords sectoriels	Gestion de la demande, promotion et assistance	Subventions	Taxes	Normes et règlements
Espagne	IDAE Différentes agences au niveau régional	Subventionnés dans certaines régions	Nombreuses campagnes, publications et brochures	Il n'existe pas de ligne spécifique	Accords volontaires IDAE avec certains secteurs industriels Programme d'économies dans les bâtiments administratifs	Divers programmes ont été mis en œuvre par accord entre le ministère de l'Industrie et de l'Énergie et les compagnies d'électricité	Programme PAEE et aide limitée de la part des régions		Norme de base dans le bâtiment Différents règlements Importante aide à la cogénération
Suède	NUTEK		Diverses actions de promotion	Aide aux développements technologiques	Volontaires pour les grands magasins	Les compagnies d'électricité sont à l'origine de divers programmes	Aide en cas d'accords sectoriels	Taxe sur le CO_2	Normes obligatoires dans le bâtiment et facultatives dans les immeubles
Royaume-Uni	ETSU pour tous les secteurs sauf bâtiment, qui relève de BRECSU	Soutien et conseils tant de la part de ETSU que des compagnies de distribution	Nombreuses actions de promotion, campagnes et brochures	Soutien à travers la fourniture d'informations	Campagnes en vue d'aboutir à des engagements sectoriels	Divers projets soutenus par le programme communautaire SAVE	Par le biais des programmes SCE-EMAS, EDAS et EMAS		Règlements dans les bâtiments
République tchèque	SEVEN Loi sur l'économie d'énergie		Différentes campagnes de promotion	Bon niveau technologique		Des programmes pilotes ont été développés avec les compagnies de distribution	Subventions aux bâtiments et aux entreprises Les tarifs ne reflètent pas les coûts		Normes en matière de chauffage des bâtiments
Hongrie	Office de l'efficacité énergétique (créé avec le soutien de la CE)	Réalisation d'audits avec le soutien de programmes de coopération internationaux	Campagnes à caractère général et axées sur des secteurs spécifiques comme l'industrie et le chauffage urbain			Certaines expériences pilotes ont également été réalisées	Les tarifs ont augmenté récemment afin de refléter les coûts		Pénétration progressive des normes communautaires
Pologne	Centres d'appui dans le cadre de Phare à Varsovie et Cracovie	Divers audits réalisés avec un soutien international		Capacité technologique à participer à des développements conjoints avec les partenaires communautaires			Tarifs subventionnés		Application progressive des normes de l'UE en particulier en matière d'étiquetage et de niveaux de consommation minimaux
Estonie	Création d'un Centre pour l'énergie avec le soutien de Tacis	Réalisation d'audits avec un soutien international							Les normes communautaires ont à peine été adoptées

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 68/414/CEE faisant obligation aux États membres de la CEE de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers [1]»

(98/C 407/26)

Le 25 mai 1998, le Conseil, conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 juillet 1998 (rapporteur: M. Beale).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 108 voix pour et 2 voix contre le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Comité est invité à élaborer un avis sur la proposition de la Commission pour une directive du Conseil modifiant la directive 68/414/CEE et abrogeant la directive 72/425/CEE. Ces deux directives imposent aux États membres de maintenir un niveau obligatoire de stocks de pétrole, par mesure de sécurité d'approvisionnement. (La première directive a fixé la norme à 65 jours de consommation, la seconde directive l'a prolongée à 90 jours).

1.2. La sécurité d'approvisionnement est une question que le Comité a déjà abordée dans ses travaux sur plusieurs avis au cours de ces dernières années: notamment les marchés intérieurs du gaz et de l'électricité [2], les perspectives dans le domaine de l'énergie nucléaire [3], l'utilisation rationnelle de l'énergie, les sources d'énergie renouvelables [4], la politique énergétique en général [5], etc. L'approvisionnement le plus sûr est bien entendu celui qui provient des sources d'énergie situées sur le territoire des États membres: notamment, les gisements de pétrole et de gaz dans les eaux britanniques et danoises, le gaz des Pays-Bas, les centrales nucléaires en France, les gisements de charbon en Allemagne, les systèmes hydroélectriques en Autriche, etc.

1.3. La sécurité peut être renforcée davantage par la diversification des types d'énergie primaire utilisés et des sources d'importation. Toutefois, il faut admettre que la plupart des États membres de l'UE continueront à dépendre largement, pour leur approvisionnement en pétrole et en gaz naturel, des importations en provenance de régions (telles que la Russie, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et de l'Ouest, et — à l'avenir — le Caucase et l'Asie centrale) considérées comme des zones potentiellement instables.

1.4. En 1991, le Conseil a consulté le Comité au sujet de deux projets de directives sur ce thème. La première contenait des propositions de nouvelles dispositions relatives à la possession obligatoire de stocks de pétrole dans les États membres, mais a été retirée ultérieurement après discussion au Conseil. La seconde, qui a fait l'objet d'un avis du Comité ENERG/195 du 22 octobre 1992, et qui «énonçait les mesures appropriées à prendre en cas de difficultés d'approvisionnement en pétrole brut dans la Communauté», a également été retirée.

1.5. L'expérience acquise lors de ce qui est communément appelé le «choc pétrolier» de 1973 aboutit à la création à Paris, en 1974, de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), dans le but d'élaborer des plans permettant de faire face, à l'avenir, à d'éventuelles crises de l'approvisionnement en pétrole. Outre les 15 États membres de l'UE, figurent au nombre des membres de l'AIE la Norvège, la Hongrie, la Suisse, la Turquie, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, les États-Unis et le Japon, tandis que la République tchèque, la Slovaquie et la Pologne ont déposé leur candidature.

1.6. Par conséquent, les dispositions de l'AIE s'appliquent aux besoins en pétrole de la majeure partie du monde industrialisé, point qui se révélerait d'une importance capitale en cas de crise grave de l'approvisionnement. Il est entendu que les mesures prises par l'UE face à un événement de cette nature seraient décidées dans le cadre de l'AIE, bien que la Commission coordonnerait les politiques des États membres, conformément au Traité de l'UE.

2. Propositions de la Commission

Les motifs principaux, exposés par la Commission, qui justifient l'obligation de stockage peuvent se résumer de la manière suivante:

2.1. Des perturbations de l'approvisionnement en pétrole constituant une menace pour l'activité économique, il est souhaitable que les États membres disposent de stocks leur permettant de parer à d'éventuelles perturbations de l'approvisionnement et de gérer la crise avant qu'elle n'atteigne un stade critique.

2.2. Lors d'une crise, un risque de spéculation est susceptible de survenir. Les pouvoirs publics ont donc tout intérêt, sur le plan économique, à minimiser ou à prévenir les effets d'une crise de l'approvisionnement en puisant dans leurs stocks de sécurité.

---

[1] JO C 160 du 27.5.1998, p. 18.
[2] JO C 195 du 18.7.1994.
[3] JO C 206 du 7.7.1997.
[4] JO C 214 du 10.7.1998.
[5] JO C 393 du 31.12.1994.

2.3. Le simple fait que les États membres disposent de stocks de sécurité peut suffire à décourager ceux qui seraient tentés de provoquer une crise de l'approvisionnement ou de spéculer en cas de crise.

2.4. La proposition visant à amender la directive existante constitue une révision du cadre tout à fait nécessaire. Beaucoup de choses se sont passées depuis la fin des années 1970. Les économies ont été libéralisées et les tendances de l'offre et de la demande de pétrole ont changé, de même que les structures industrielles. En outre, la directive doit être mise à jour afin de prendre en compte l'introduction du marché intérieur de l'énergie et l'élargissement prévu de l'Union européenne. Cependant, la sécurité d'approvisionnement doit rester, pour l'UE, une préoccupation, parce qu'elle est nécessairement dépendante des importations de pétrole.

3. **Améliorations**

La Commission relève six points de la directive nécessitant des améliorations:

3.1. *Dérogation*

La Commission propose de relever de 15 % à 25 % le plafond de dérogation pour les États membres ayant une production indigène de pétrole.

3.2. *Accords bilatéraux pour maintenir les stocks*

Le renforcement du soutien aux accords bilatéraux — aux termes desquels les stocks de pétrole obligatoires peuvent être détenus dans un autre État membre — offrirait un moyen appréciable aux raffineries et aux importateurs de pétrole de remplir leurs obligations de stockage à moindre coût économique. Une définition plus claire des éléments importants des accords-cadres devrait renforcer la cohérence au sein de la Communauté. Particulièrement importante, à cet égard, est la nécessité de garantir, d'une part, que les stocks stratégiques détenus dans un autre pays soient clairement identifiés et, d'autre part, que ces stocks soient débloqués en cas de crise.

3.3. *Définitions*

Des définitions plus claires garantiraient un relevé cohérent, par les États membres, de la consommation de l'ensemble des produits pétroliers cités dans la directive. Actuellement, certains États membres ne prennent pas en compte le combustible des avions à base de kérosène, utilisé pour les vols internationaux, qui devrait aux termes de la directive actuelle, être inclus dans la consommation nationale bien qu'il n'y ait pas lieu d'en faire état sous une rubrique distincte.

3.4. *Méthodes de conversion et délai d'information*

Afin de simplifier la méthode utilisée pour convertir le pétrole brut en équivalents produits, il est proposé d'abandonner l'une des trois méthodes de conversion actuelles. Par ailleurs, le passage à des dispositions mensuelles signifie l'alignement de l'UE aux procédures de l'AIE. Les États membres seront tenus d'envoyer à la Commission leurs relevés statistiques succincts — indiquant l'état des stocks à la fin de chaque mois — pour le 25e jour du deuxième mois suivant le mois de référence.

3.5. *Qualité des mécanismes de stockage*

La nouvelle directive souligne la nécessité d'une plus grande transparence en ce qui concerne les coûts des mécanismes de stockage, en vue d'éviter la discrimination et d'établir des conditions équitables sur le marché.

3.6. *Sanctions*

La mise en œuvre en incombe aux gouvernements des États membres, selon le principe de subsidiarité. Les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

4. **Contenu de la directive**

— L'article 1 renferme les propositions d'amendements à la directive 68/414/CEE et est examiné en détail ci-dessous.

— L'article 2 abroge la directive 72/425/CEE à la date du 31 décembre 1999.

— L'article 3 requiert des États membres qu'ils adoptent, publient et appliquent les nouvelles dispositions à partir de la même date, et en informent dûment la Commission.

— L'article 4 indique que la Commission devra présenter régulièrement un rapport au Conseil sur l'état des stocks constitués dans la Communauté.

— L'article 5 établit que les États membres sont destinataires de la directive.

5. **Article 1**

Cet article de la nouvelle directive contient les principaux amendements aux articles 1, 2, 3, 4, 5 et 6 de la directive 68/414/CEE.

5.1. L'article 1 réintroduit une obligation de stockage de 90 jours et accroît la dérogation accordée aux États membres producteurs pour leur propre compte à 25 % de leur consommation intérieure.

5.2. Le nouvel article 2 établit que les soutes pour la navigation maritime ne figurent pas dans le calcul de la consommation intérieure, mais que les soutes pour l'aviation internationale y figurent.

5.3. Le nouvel article 3 enjoint les États membres de s'assurer qu'ils disposent des droits légaux leur permettant de contrôler l'utilisation des stocks en cas de crise. En dehors de ces circonstances, ces stocks doivent être clairement identifiés, dans des conditions non discriminatoires, tandis que les coûts qui s'y rapportent doivent apparaître de manière transparente dans le prix final. Les États membres peuvent également décider, de manière isolée ou conjointe, d'établir des organismes de stockage.

5.4. Le nouvel article 4 définit la procédure selon laquelle les États membres devront présenter un relevé des stocks à la Commission. L'obligation de stockage effective sera basée sur la consommation intérieure de l'année qui précède.

5.5. Le nouvel article 5 établit que les produits finis (c'est-à-dire raffinés) devront être comptés pour leur tonnage réel et indique la formule de conversion théorique du pétrole brut et des produits intermédiaires (c'est-à-dire les matières premières) en tonnage de produits finis.

5.6. Le nouvel article 6 concerne avant tout la définition des conditions auxquelles les États membres sont autorisés à conserver leurs stocks stratégiques, d'un commun accord, sur le territoire d'un autre État membre. Il établit également que ces stocks entreposés dans un État pour le compte d'un autre pourront figurer dans les rapports que les deux États transmettront à la Commission. Les accords d'entreposage de ces stocks devront se conformer aux dispositions générales de la directive et être notifiés à la Commission. Un troisième paragraphe dans cet article définit les catégories de pétrole qui devront être exclues du relevé statistique de chaque État membre.

5.7. Le nouvel article 6a demande aux États membres d'adopter «toutes les dispositions nécessaires et prendre toutes les mesures nécessaires» pour appliquer la directive.

5.8. Le nouvel article 6b enjoint les États membres de déterminer le régime des sanctions à imposer en cas de violation des dispositions nationales prises en application de la directive.

6. Observations générales

6.1. Le Comité note que la nécessité d'une nouvelle directive sur le stockage est communément admise. Pour l'essentiel, les dispositions actuelles datent, en effet, d'il y a plus d'un quart de siècle. Les deux exigences principales — l'obligation de détenir des stocks correspondant à 90 jours d'approvisionnement et la dérogation de 15 % accordée aux États producteurs de pétrole — ont été définies dans les circonstances, très différentes, des années 1960 et 1970.

6.2. Il semble qu'aucune analyse technique exhaustive n'ait étayé ces critères. Il est de notoriété publique que l'industrie pétrolière estime que ces exigences particulières pourraient être quelque peu assouplies, de même que l'obligation supplémentaire de maintenir des stocks de catégories spécifiques de produits raffinés et en quantités spécifiques. La capacité de détenir des stocks sous forme de pétrole brut, justifiée par la flexibilité des activités de raffinage modernes, constitue un avantage dont profitent les États membres de l'AIE qui ne sont pas membres de l'UE.

6.3. Plus les volumes des stocks de pétrole sont importants, plus le risque de pollution de l'environnement par déversement accidentel ou échappement de vapeur est grand. Par ailleurs, il est établi que les retombées sur l'emploi sont minimes, puisque les installations de stockage sont, par nature, un secteur à forte proportion de capital. Le Comité note également que la nécessité de maintenir des stocks dépassant les stocks opérationnels normaux représente une charge financière supplémentaire pour l'économie des États membres.

6.4. Néanmoins, le Comité soutient pleinement l'appréciation de la Commission en ces matières, le but recherché étant de faire en sorte que tous les États membres bénéficient d'une sécurité d'approvisionnement suffisante en cas de nouvelle crise pétrolière, et dans des conditions comparables. Toutefois, la Commission est instamment invitée à exercer une veille permanente sur les dispositions de la nouvelle directive, étant donné la nécessité, pour l'UE, de rester compétitive d'un point de vue industriel sur le marché mondial.

7. Observations spécifiques

7.1. La directive consiste en une série de modifications à la directive 68/414/CEE, ce qui laisse sous-entendre que les dispositions de la précédente directive qui ne sont ni modifiées, ni abrogées, restent en vigueur. Par ailleurs, un article abroge la directive 72/425/CEE, dont l'obligation de stocker l'équivalent de 90 jours d'approvisionnement est réintroduite par la nouvelle directive.

7.2. Le Comité approuve les dispositions de l'article premier, en particulier le relèvement de 15 % à 25 % de la dérogation accordée aux États membres producteurs de pétrole. Cependant, il estime qu'il y a lieu d'exercer une veille permanente sur l'obligation de stockage de 90 jours (qui était de 65 jours jusqu'en 1972).

7.3. Concernant les dispositions du nouvel article 2, il conviendrait que la Commission s'explique à propos de la logique qui consiste à inclure les soutes pour l'aviation internationale dans la consommation intérieure tout en excluant les soutes pour la navigation maritime.

7.4. Le Comité approuve les dispositions des nouveaux articles 3 et 4.

7.5. L'article 5 semble imposer des exigences d'une complexité inutile en matière de relevé lorsque différentes catégories de produits sont concernées.

7.6. L'article 6 détaille dans une certaine mesure les conditions dans lesquelles un État membre est autorisé à constituer des stocks sur le territoire d'un autre, de commun accord avec ce dernier. De tels accords présentent une certaine flexibilité et permettent des économies potentielles, ce qui est très positif. Cependant, le Comité ne parvient pas à comprendre la raison pour laquelle un État membre qui ne souhaite pas tirer parti d'une telle facilité soit dans l'obligation d'en informer la Commission.

7.7. Les articles suivants de la nouvelle directive établissent qu'il incombe aux États membres de s'assurer du respect de ses dispositions, bien qu'ils soient tenus de présenter régulièrement un rapport à la Commission qui, à son tour, en informera le Conseil.

7.8. Le Comité approuve entièrement ces procédures et félicite la Commission pour l'information explicative très utile contenue dans la proposition de directive COM(1998) 221 final. Il souhaite cependant réitérer son opinion selon laquelle les dispositions de la directive devraient faire l'objet d'un réexamen plus fréquemment que cela semble avoir été le cas pour la version antérieure. Dans un souci de transparence, il serait également souhaitable de consolider les articles de la nouvelle directive, au lieu d'en faire, pour l'essentiel, des amendements aux articles de la directive qui est actuellement en vigueur.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie»

(98/C 407/27)

Le 19 mai 1998, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 22 juillet 1998 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 117 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a adressé simultanément au Comité économique et social, au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions la communication de la Commission intitulée: «L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie». Cette communication découle de l'engagement pris en cette matière par la CE dans le Livre blanc [1].

1.2. La communication de la Commission se fonde par ailleurs sur la nécessité de satisfaire aux objectifs fixés lors de la conférence de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre [2], qui prévoient pour l'UE une réduction de 8 % des émissions entre 1990 et 2010. D'autre part, la communication se base sur les avantages supplémentaires découlant d'une utilisation efficace de l'énergie, tels que la garantie de l'approvisionnement, la création d'emplois et l'élimination d'autres éléments polluants.

1.3. La communication tient compte également du fait que l'on observe une certaine tendance à la stagnation en matière d'intensité énergétique dans un grand nombre de pays membres, ce qui exige un effort accru si l'on souhaite poursuivre les politiques visant à optimiser la consommation d'énergie. En outre, la Commission admet que cette communication ne constitue qu'un premier pas vers la définition d'une stratégie globale à cet égard et suppose un engagement politique à court et moyen terme qui doit susciter l'intérêt d'autres acteurs économiques et sociaux. C'est cette stratégie structurée par la définition d'objectifs, d'un calendrier et de responsabilités qui est appelée: «plan d'action».

1.4. L'objectif du présent avis est, par conséquent, d'exprimer le point de vue du Comité sur la communication de la Commission et de proposer des recommandations concrètes, en vue d'améliorer cette communication et en tant que lignes d'action du futur plan d'action.

1.5. Dans cette même perspective, le CES a élaboré un avis d'initiative sur les «Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion», qui contient une série de recommandations visant à promouvoir les politiques d'URE face à la possibilité d'une baisse des prix de l'énergie, d'une déréglementation du secteur et de l'aggravation de l'intensité énergétique. Ce document servira de référence aux observations qui suivent.

1.6. Le point de vue du Comité se base par conséquent sur cet avis, ainsi que sur d'autres élaborés en réponse à différentes initiatives de la Commission, parmi lesquels on peut citer à titre d'exemples, étant donné leur élaboration récente, ceux relatifs à la communication «Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et supprimer les obstacles à son développement» [3] et à la communication sur «les transports et le CO_2: pour une approche communautaire» [4].

2. La communication de la Commission

2.1. En résumé, les objectifs de la communication soulignent le potentiel en l'état actuel des choses, présentent les résultats obtenus de façon à ce qu'ils servent de base pour renforcer les efforts, tant au niveau des États membres que des administrations locales et régionales et de la Commission, et servent de base à une discussion destinée à ébaucher le plan d'action et à préparer les conditions d'une coordination accrue des efforts dans le but de respecter les accords de Kyoto.

2.2. La situation actuelle des prix de l'énergie, de même que les entraves au développement des actions

[1] Une politique de l'énergie pour l'Union européenne — COM(95) 682 final.

[2] Il s'agit de six gaz, par ordre d'incidence: dioxyde de carbone (CO_2), méthane (CH_4), oxyde d'azote (N_2O), composés hydro-fluorocarbonés (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF_6).

[3] COM(97) 514 final et avis JO C 157 du 25.5.1998.

[4] COM(1998) 204 final; avis en cours d'élaboration.

liées à l'amélioration de la consommation d'énergie, ont conduit à une stagnation de l'intensité énergétique ces dernières années, comparativement à la situation qui prévalait jusqu'au début des années 1990, en dépit de l'effort fourni par la Commission au travers de ses différents programmes et dispositions réglementaires.

2.3. Cependant la Commission estime que le potentiel d'économies d'énergie représente 18 % de la consommation de 1995, cette amélioration se répartissant comme suit: 17 % pour l'industrie, 14 % pour les transports et 22 % pour le domestique et le tertiaire. Cette estimation est fondée sur le modèle MURE élaboré par la Commission.

2.4. L'actuel processus de libéralisation et de déréglementation du secteur énergétique aura clairement une incidence sur l'utilisation efficace de l'énergie. D'une part, il va se produire une réduction des tarifs, qui reflétera mieux les coûts de production et évitera les subventions croisées, avec une incidence positive sur la rentabilité des projets d'URE. D'autre part, l'accroissement de la compétitivité favorisera l'amélioration de l'efficacité du secteur énergétique lui-même.

2.5. À elles seules, les forces du marché ne suffisent cependant pas à réaliser le potentiel économiquement faisable, en raison du caractère secondaire de l'énergie dans de nombreuses situations; d'où la nécessité, pour les institutions, de développer des actions concrètes en tenant compte des avantages sociaux et économiques liés à la réduction de la consommation d'énergie.

2.6. Les entraves à une meilleure consommation d'énergie sont d'ordres divers:

— Les prix de l'énergie ne reflètent pas correctement les coûts environnementaux ni d'autres coûts externes liés à la production, au transport et à la consommation d'énergie.

— Un manque d'information existe en ce qui concerne les solutions disponibles et les résultats obtenus dans les projets réalisés. Ajoutons à cela le manque de sensibilisation aux coûts énergétiques, ce qui place le rendement dans une position secondaire face à la valeur d'achat.

— Les économies d'énergie sont moins visibles que les projets de production et, plus concrètement, que les projets d'énergies renouvelables, d'où leur moindre attrait du point de vue politique.

— Il existe des entraves institutionnelles et culturelles, surtout du côté des compagnies d'énergie, qui soutiennent des solutions centralisées et à grande échelle au lieu de solutions de dimensions plus réduites et décentralisées.

— Il existe également des entraves techniques, essentiellement par manque de formation/d'information des entreprises, des professionnels et des ingénieries censés impulser les technologies permettant une consommation réduite qui empêchent notamment une réduction des coûts découlant de la fabrication en série ou d'une maintenance standardisée.

— Enfin, la communication mentionne les entraves financières qui font obstacle à l'exécution de ces projets, qui trouvent habituellement des conditions de crédit plus difficiles que les projets de production centralisée.

2.7. Un facteur important qui a limité la réussite des objectifs escomptés est le poids réduit que les pays membres ont attribué à l'application de programmes d'URE, en dépit du soutien apporté aux diverses recommandations élaborées par la Communauté. En ce qui concerne les programmes communautaires et ceux des États membres, la communication de la Commission et l'avis du Comité sur la production combinée [1] présentent chacun une synthèse des différentes initiatives.

2.8. Selon la communication de la Commission, la coordination des stratégies entre la Communauté et les États membres est importante et doit être améliorée, surtout afin d'échanger des expériences et de tirer avantage des synergies. L'électricité est un domaine d'intérêt particulier dans la mesure où elle est l'origine principale de l'effet de serre et où sa consommation augmente fortement dans les bâtiments et dans l'industrie en raison de l'amélioration du niveau de vie des citoyens européens.

2.9. La stratégie proposée par la Commission est fondée sur les principes suivants:

2.9.1. En vue d'améliorer la coopération intracommunautaire, il est proposé de créer un sous-groupe chargé de l'efficacité énergétique au sein du groupe de convergence des politiques nationales de l'énergie, qui doit être approuvé par le Conseil à l'initiative de la Commission elle-même [2].

2.9.2. Promotion de l'efficacité énergétique dans d'autres politiques communautaires plus concrètement: les Fonds structurels: à travers une plus grande intégration régionale; les transports: améliorations technologiques, introduction de nouvelles habitudes, prix des combustibles incluant les coûts externes, etc; la RTD: renforcement dans le V^{e} Programme cadre des projets d'URE; la coopération internationale.

2.9.3. Par ailleurs, les priorités particulières en termes d'action sont les suivantes:

2.9.3.1. Efficacité énergétique dans les bâtiments: ceux-ci représentent 40 % de la consommation et exigent par conséquent une ligne d'action prioritaire. À cet effet, il est proposé d'agir non seulement sur les installations mécaniques, mais aussi sur la conception des bâtiments.

---

[1] JO C 157 du 25.5.1998.

[2] Cette initiative s'inscrit dans la ligne de la proposition réalisée par le CES dans son avis d'initiative sur «Les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion» (CES 1141/98), bien qu'il soit proposé dans ce dernier de réduire le plus possible les coûts en interconnectant le forum administratif à travers le réseau informatique.

2.9.3.2. Révision de la directive 93/76/CEE visant à limiter les émissions de CO_2, de manière à renforcer certains de ses articles et à faciliter son application par les pays membres qui n'ont pas jusqu'à présent accordé une priorité suffisante aux actions proposées.

2.9.3.3. Efficacité énergétique des appareils électroménagers et autres équipements de consommation, grâce au renforcement de l'étiquetage et aux critères de rendement minimum négociés avec les fabricants. Ces derniers s'appliqueront aux équipements industriels pour lesquels il n'existe pas de régime d'étiquetage pour l'instant.

2.9.3.4. Recours accru aux «accords volontaires à long terme» visant à établir des normes de rendement minimum, à condition qu'ils affectent un nombre important de fabricants et que soient établis les mécanismes de suivi appropriés.

2.9.3.5. Diffusion et promotion accrues de l'information, notamment en vue de promouvoir l'étiquetage, la formation et la qualification. Il est envisagé, à cet égard, de créer une série de prix pour récompenser les consommateurs les plus efficaces.

2.9.3.6. Soutien au «financement par des tiers», «garantie des résultats» et autres plans de financement. Il est considéré que ces formules ne sont pas suffisamment exploitées et une plus grande participation des banques est donc recommandée, ainsi que des systèmes de garantie des résultats et l'évaluation indépendante des projets.

2.9.3.7. Promouvoir l'efficacité énergétique dans les secteurs du gaz et de l'électricité, et dans la PCCE. Une plus grande pénétration de la planification intégrée de ressources (PIR), qu'il est prévu de soutenir dans le projet de directive sur les *«techniques de planification rationnelles»*. Outre le soutien à la cogénération, il est proposé de passer des accords avec les compagnies énergétiques et de poursuivre l'aide apportée à travers le programme SAVE.

2.9.3.8. Gestion de l'énergie et marchés publics de technologies. La Commission va présenter une proposition de directive sur «la gestion énergétique» en vue de promouvoir le caractère exemplaire des achats effectués par les administrations publiques. Comme suite à cette initiative, il est proposé de recourir aux marchés de technologie coopératifs pour l'achat massif d'équipements plus efficaces, principalement dans le secteur des bâtiments, par le secteur privé.

2.9.4. Les étapes suivantes reposent sur la collecte de l'information et des réactions suscitées par les initiatives proposées par la Commission en vue d'une action renforcée, tant de cette dernière que des pays membres, base du futur plan d'action.

3. **Observations sur la communication de la Commission**

3.1. Les observations ci-après sont basées sur les points de vue déjà exprimés par le Comité dans ses différents avis [1]:

— Le protocole de Kyoto fixe des niveaux de réduction d'émissions au niveau de l'UE qui engagent les États membres et dont il est nécessaire de garantir et d'évaluer le respect.

— La déréglementation et la libéralisation du secteur énergétique, incontournables du fait de la création du marché unique, améliorent la compétitivité des entreprises européennes grâce à la réduction des tarifs et à la suppression des subventions croisées, mais elles exigent de miser de façon plus imaginative et novatrice sur la promotion des actions d'URE.

— Il est, de même, entendu que, dans la ligne de la communication de la Commission au Conseil présentée devant le Conseil européen de Cardiff [2] , il est important d'intégrer la dimension énergétique/environnementale dans toutes les décisions relatives à la création de l'Union européenne.

— Plus spécifiquement, les secteurs prioritaires en vue de promouvoir une utilisation plus efficace de l'énergie sont le transport et les bâtiments. Plus concrètement, le transport représente un défi important, étant donné la difficulté de changer les habitudes prises en la matière par la population, et l'important poids économique du transport par route.

3.2. Concernant le détail du contenu de la communication à l'examen, l'on peut dire que, d'une façon générale, le document est bien structuré et présente les grandes lignes nécessaires au lancement d'une stratégie destinée à réduire la consommation d'énergie.

3.3. Certaines observations s'imposent néanmoins, qui, de l'avis du Comité, permettront de mieux centrer les bases d'un futur plan d'action:

3.3.1. Les estimations du potentiel d'économies d'énergie sont fondées actuellement sur le modèle MURE, dont les caractéristiques, les algorithmes et les scénarios ne font pas l'objet d'une information suffisante, ce qui fait qu'il est difficile d'évaluer le degré de fiabilité de ces estimations. Si l'on tient compte de l'évolution de la consommation actuelle d'énergie, le potentiel relatif à l'industrie semble surestimé tandis que celui correspondant aux bâtiments et surtout au transport semble sous-estimé. En tout état de cause, le chiffre de 18 % avancé par la Commission n'est pas suffisamment démontré.

---

(1) L'on peut citer notamment: «Les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion».
«Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE)» — JO C 157 du 25.5.1998.
«Les transports et le CO_2 — Pour une approche communautaire» — en cours d'élaboration.

(2) «Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE» (COM(1998) 333 final).

3.3.2. L'incidence positive que peut avoir l'actuelle libéralisation des marchés sur les projets liés à l'URE, qui, sans aucun doute, favorisera la réduction des coûts pour le consommateur final, est surévaluée. Toutefois, la réduction des subventions croisées peut produire des augmentations occasionnelles de certains tarifs, qui doivent faciliter l'introduction de solutions entraînant une moindre consommation énergétique.

3.3.3. Les entraves n'ont pas toutes la même incidence et il serait par conséquent souhaitable d'établir un certain ordre de priorité.

3.3.4. D'une manière générale, l'importance accordée au programme SAVE [1] n'est pas en rapport avec ce que ses résultats en termes d'amélioration de l'intensité énergétique paraissent démontrer. La transposition des directives a été plus lente que souhaité et l'incidence de l'étiquetage a été moins grande que ne le laisse supposer la communication.

3.3.5. Concernant la stratégie proposée par la Commission, les initiatives visant à créer un sous-groupe au sein du «groupe de convergence» et à intégrer davantage l'URE dans les programmes communautaires sont bien accueillies.

3.3.6. Concernant les priorités particulières, il n'est pas fait mention des actions qui, sans viser une amélioration de la consommation d'énergie, ont néanmoins sur celle-ci une influence importante, par exemple: l'amélioration du confort, les processus continus en regard des processus discontinus, l'augmentation de la productivité [2], l'amélioration de la circulation dans les villes, etc.

3.3.7. De même il n'est pas fait référence à l'introduction de technologies visant à diminuer l'impact sur l'environnement et qui soient capables de fonctionner avec une consommation d'énergie réduite, voire de générer de l'énergie, telles que l'oxydation d'effluents, les cycles organiques, etc.

3.3.8. Par conséquent, le futur plan d'action devra tenir compte non seulement des bénéfices environnementaux, mais aussi de l'amélioration de la compétitivité de l'industrie en général et de la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

3.3.9. Il n'est pas fait mention en tant que ligne prioritaire, bien qu'elle puisse être intégrée dans l'étiquetage des équipements, de l'importance accrue de la climatisation dans certains pays communautaires, ni de l'augmentation des dimensions de certains véhicules et de certains appareils électroménagers qu'a entraînées l'élévation du niveau de vie.

3.3.10. Pour les bâtiments, il ne s'agit pas seulement de définir des normes mais également de garantir leur respect au travers d'un contrôle non seulement pendant la phase de conception, mais aussi pendant la construction et la communication à l'acheteur ou au locataire de ses droits et des informations qu'il doit exiger.

3.3.11. Il n'est pas non plus mentionné que l'on observe en règle générale un faible niveau de respect des exigences en matière d'étiquetage des appareils, parce que le consommateur méconnaît leur existence et que les vendeurs promeuvent les équipements qui leur rapportent la plus grande marge bénéficiaire.

3.3.12. Pour ce qui est des normes de rendement minimum ou des accords négociés, il aurait fallu donner davantage de précisions sur les réticences des fabricants concernant leur participation à cet égard, et proposer des solutions. D'une façon générale, il faut travailler sur une base positive et récompenser les fabricants qui défendent des appareils consommant moins et constitués de composants recyclables. Cela doit devenir un stimulant pour d'autres concurrents.

3.3.13. L'incidence réelle des réseaux [3] d'information existants doit être évaluée. Leur simple existence ne garantit pas leur efficacité, encore moins leur uniformité à travers les pays ou les régions. La création de prix comporte des éléments positifs et peut servir de «banc d'essai» ou de référence pour d'autres consommateurs, mais il existe un risque de voir certains prix prendre un caractère politique.

3.3.14. Il faudrait mentionner les raisons pour lesquelles le «financement par des tiers», n'a pas eu le succès attendu, malgré les appuis et l'importante information qui a été publiée sur le sujet. Il semble peu réaliste de demander aux banques commerciales de se porter garantes des sociétés de service énergétiques («Energy Services Companies» — ESCO).

3.3.15. L'on n'a pas connaissance d'expériences concrètes de projets pour lesquels a été appliquée la procédure de garantie des résultats, mais ces garanties doivent venir du fabricant des équipements et, dans une certaine mesure, des compagnies d'assurances, mais jamais des banques. En tout état de cause, ces formules s'appliquent à des projets où les flux de caisse sont facilement séparables du reste des transactions comme dans le cas de la cogénération, mais elles sont difficilement applicables aux projets d'économie énergétique.

3.3.16. Quant aux programmes de «planification intégrée des ressources», la communication ne tient pas compte du fait que la tendance actuelle à déréglementer et à séparer les activités peut entraver le développement des actions de gestion de la demande, les bénéfices de l'amélioration de la courbe de charge ne pouvant se répercuter sur les commercialisateurs/distributeurs. Il est nécessaire, par conséquent, de travailler dans une perspective à moyen/long terme en internalisant les coûts externes liés à la chaîne énergétique.

---

[1] On peut se demander si une somme de 45 écus répartis sur cinq ans permet d'améliorer de 1 % l'intensité énergétique annuelle.

[2] Parmi les projets présentés dans le cadre de *Thermie* dans le secteur de l'industrie, seulement 40 % environ avaient pour objectif principal l'amélioration de la consommation d'énergie. Dans tous les autres, ce n'était qu'un objectif induit.

[3] Le réseau virtuel recommandé par le CES dans son avis d'initiative sur l'URE est une base d'information sur les résultats obtenus par les programmes.

3.4. En général, les propositions d'action ne tiennent pas suffisamment compte des résultats obtenus jusqu'à présent par les différents programmes et s'appuient de façon excessive sur le programme SAVE, alors qu'il eût été souhaitable de proposer une série d'actions coordonnées entre les différents programmes, communautaires autant que nationaux.

3.5. Il est important de prévoir une dotation budgétaire adéquate pour le futur plan d'action intégrant les programmes actuels et en rapport avec les bénéfices attendus.

3.6. Bien évidemment, le plan d'action devra être coordonné avec les programmes de coopération internationale et renforcer la position des entreprises communautaires à l'extérieur.

4. **Recommandations**

4.1. Globalement, le Comité approuve sans réserves l'initiative de la Commission et formule ci-après une série de propositions et de recommandations susceptibles de servir de base au futur plan d'action, qui doit intégrer des actions à court terme.

4.2. La communication de la Commission est, en outre, en ligne avec la communication de la Commission au Conseil [1] établissant une série de recommandations pour la prise en considération des implications environnementales des différents programmes communautaires.

4.3. Ces recommandations renforcent, bien qu'ayant des objectifs différents, le point de vue exprimé par le Comité dans son avis d'initiative [2], qui définit des propositions d'action spécifiques.

4.4. Concernant le «potentiel d'économie», il faudra non seulement spécifier la méthodologie utilisée, mais aussi appliquer le même point de départ et le même horizon (1990-2010) que dans les accords de Kyoto, en plus de mentionner la réduction des émissions de gaz que l'on peut atteindre grâce aux économies énergétiques possibles.

4.5. Il est souligné la nécessité d'un suivi pour les programmes d'URE tant nationaux que communautaires, et les différentes directives et dispositions réglementaires, qui doivent intégrer dès le début les mécanismes appropriés. Si des dépenses supplémentaires s'avéraient nécessaires pour poursuivre l'évaluation de l'impact atteint, celle-ci devrait être réalisée par des instances indépendantes des organismes responsables des programmes et devra inclure des améliorations éventuelles, même si elles vont à l'encontre des dispositions initiales [3].

4.6. La coordination avec les États membres et leurs programmes est également jugée essentielle. À cet égard, une analyse — individuelle et comparative — des programmes nationaux présentés à l'annexe II aurait été très utile.

4.7. Comme le mentionne la communication, un grand nombre d'acteurs sont impliqués mais il faut établir un cadre d'action clair allant des consommateurs d'énergie aux «compagnies d'offre énergétique», qui évite les chevauchements et la dispersion d'efforts qui ont pu être constatés dans le cadre de certains programmes communautaires et nationaux.

4.8. La création d'un forum, au sein du Comité consultatif de l'énergie, peut être utile, mais son mandat et ses compétences doivent être clairs si l'on veut éviter de créer un centre de débat peu tourné vers l'extérieur. Dans un premier temps, il faudrait élaborer le plan d'action en tant qu'élément de référence de base.

4.9. Les dispositions légales relatives aux bâtiments [4] doivent clairement faire la différence entre la construction de bâtiments nouveaux, en distinguant ceux qui reçoivent des subventions d'État [5] de ceux qui relèvent de la libre initiative, et les bâtiments déjà existants. Pour ces derniers, des conditions spécifiques devront être définies lorsqu'il s'agit de rénovations dans les quartiers anciens des villes.

4.10. Bien que les programmes du secteur des transports visant la réduction d'émissions et l'amélioration du trafic impliquent une certaine rationalisation de la consommation énergétique, il est recommandable d'introduire une ligne d'action pour ce secteur dans le plan d'action, puisqu'il n'est pas mentionné dans la communication.

4.11. Globalement, il faut donner plus de poids à la prise de conscience et à la sensibilisation de l'opinion publique et du consommateur d'énergie en général afin qu'il prête une plus grande attention aux indications figurant dans l'étiquetage énergétique et qu'il demande des informations concrètes sur le niveau de consommation des appareils au cours de leur vie utile. Les campagnes publicitaires doivent être correctement dirigées et évaluées, en évitant toute information par trop générale et en utilisant les différents moyens de communication actuels.

---

(1) «Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE» (COM(1998) 333 final).

(2) «Les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion».

(3) On observe généralement un certain «clientélisme» dans l'évaluation des divers programmes, de même qu'une certaine réticence à l'exercice d'une autocritique bien comprise.

(4) Il y a lieu de tenir compte également du fait qu'il s'agit d'un des domaines clés du V[e] programme-cadre de RDT.

(5) La raison est double: le caractère exemplaire et le fait que les usagers sont ceux qui disposent le moins des ressources nécessaires pour faire face aux dépenses ultérieures. Ces bâtiments devront être soumis aux conditions relatives aux marchés publics et aux technologies citées dans la communication.

4.12. Dans ce sens, la formation et l'information à tous les niveaux est jugée importante, tant dans l'enseignement moyen qu'à l'université, surtout la formation des architectes et des ingénieurs, dont les décisions se répercutent sur la consommation d'énergie.

4.13. De même, la diffusion d'informations basées sur des résultats mesurés et réels est encouragée. Dans les projets dont l'objectif principal n'est pas l'optimisation de la consommation d'énergie, cet objectif devra être clairement distingué des autres bénéfices.

4.14. Le plan d'action prévu dans la communication devra faire en sorte que les processus de libéralisation et de déréglementation du secteur de l'énergie, qui ont une incidence positive sur la libre concurrence et la réduction des coûts, tiennent compte de leur impact sur le consommateur et non uniquement d'une maximisation des profits à court terme. À cet effet, il faudra inclure des mécanismes proposant l'offre d'«économie d'énergie» à un même niveau concurrentiel que les offres de «production».

4.15. Il faut inclure dans les normes de qualité des processus industriels un chapitre relatif à l'amélioration du rendement énergétique du processus envisagé et établir des systèmes de «meilleures pratiques» ou des processus portant le label «banc d'essai», qui devraient servir de référence pour les autres consommateurs d'énergie.

4.16. Il faut fixer certaines recommandations dans le cadre du plan d'action concernant les procédures à adopter pour l'élaboration et le suivi des programmes nationaux et leur coordination avec la présente initiative de la Commission, ainsi qu'avec les programmes d'autres pays.

4.17. D'un point de vue formel, il est recommandé d'inclure en annexe à la communication les caractéristiques principales, les scénarios et algorithmes du modèle MURE, l'exemple de garantie des résultats d'*Altener* ainsi que celui des marchés de technologies coopératifs.

4.18. Doit être également inclus un résumé des principaux résultats obtenus par le programme SAVE, qui pourraient servir de point de départ pour les lignes d'action prioritaires proposées par le plan d'action.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Projet de décision du Conseil concernant une procédure communautaire d'information et de consultation sur les coûts d'approvisionnement en pétrole brut et les prix à la consommation des produits pétroliers»

(98/C 407/28)

Le 13 juillet 1998, le Conseil européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le projet susmentionné.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 22 juillet 1998 (rapporteur: M. Lerios).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 120 voix pour et 1 voix contre l'avis suivant.

1. La Commission présente une proposition de nouvelle directive qui remplace la directive 76/491/CEE et sert de base légale au «bulletin pétrolier» qu'elle publie depuis 1979.

2. La Commission justifie cette présentation de la manière suivante:

— répondre aux objectifs de la politique énergétique communautaire;

— améliorer la transparence du marché pétrolier, en indiquant, périodiquement, les prix à la consommation des produits pétroliers (avec et sans taxes);

— adapter la législation en vigueur dans le secteur énergétique aux conditions actuelles du marché pétrolier (article 213 du Traité de l'UE);

— faire suite à la décision de la réunion du groupe experts prix pétroliers du 16 avril 1997 de doter le «bulletin pétrolier» d'une base légale;

— garantir la fiabilité des informations recueillies par les États membres auprès des entreprises pétrolières.

3. Le Comité marque son accord avec la proposition de la Commission en jugeant opportun:

— de doter d'une base légale le «bulletin pétrolier», qui a démontré son utilité pendant près de vingt ans, en contribuant à améliorer la transparence des prix des produits pétroliers et favoriser la convergence des prix et la réalisation du marché intérieur dans ce secteur;

— d'adapter la procédure de collecte et de publication des données de ce bulletin aux conditions actuelles.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Plan d'action contre le racisme"»

(98/C 407/29)

Le 1er avril 1998, la Commission, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Plan d'action contre le racisme».

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 juillet 1998 (rapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 77 voix pour et 2 abstentions le présent avis.

1. Avant-propos

1.1. Le Comité économique et social s'inquiète de constater qu'en dépit des proclamations et des diverses actions développées récemment pour les combattre, la montée en puissance des phénomènes racistes se poursuit à l'intérieur de l'Union européenne. Ils sont d'autant plus préoccupants qu'ils se traduisent à présent par des comportements individuels ou collectifs qui apparaissent davantage empreints d'idéologie tout en ayant généralement des prolongements politiques.

1.2. Le Comité estime que cette situation fait peser des risques extrêmement graves sur l'avenir de l'UE et de l'ensemble du continent. Parce qu'ils compromettent non seulement les perspectives sociales et économiques de l'Union mais aussi, en fin de compte, la pérennité même de son identité, ils doivent agir sur les citoyens européens, les pouvoirs régionaux, les États membres et les instances communautaires comme un électrochoc qui les incite à imaginer une politique d'une ampleur, d'une forme et d'une teneur inédites pour aborder et juguler ce problème.

1.3. Si cette ligne et cette action politiques revêtent un caractère prégnant, c'est notamment parce que les conceptions et les attitudes racistes sont en contradiction flagrante avec la dimension anthropocentrique de la civilisation européenne. En outre, elles battent en brèche l'idée même d'intégration européenne, ce vaste effort par lequel les Européens, depuis la guerre, ont voulu faire taire leurs querelles intestines et bâtir une Europe démocratique, pluriethnique et pluriculturelle, fondée sur la coopération et le progrès.

1.4. Dans un tel contexte, le Comité exprime son inquiétude et son angoisse et appelle les citoyens européens attachés à la démocratie, les mouvements jouant un rôle d'acteur social et les instances investies d'un pouvoir légitime à se mobiliser tous, quels qu'ils soient, pour faire pièce au racisme. Il se tourne également vers les organes de l'UE, et notamment la Commission et l'Observatoire, afin qu'ils assument la lourde tâche de définir les grandes lignes de tout cet effort et de le coordonner.

2. Introduction

2.1. En décembre 1995, la Commission a présenté une communication sur «le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme», ainsi qu'une proposition de décision du Conseil proclamant 1997 «Année européenne contre le racisme [1]».

2.1.1. Selon la Commission, la communication susmentionnée avait pour objectif premier d'exposer et de développer sa participation à la lutte contre ces phénomènes et ces problèmes de société qui avaient pris de l'ampleur dès le milieu des années 80. Le document énumérait également les actions concrètes que la Commission comptait entreprendre en la matière dans les années suivantes, ainsi qu'un projet de décision du Conseil faisant de 1997 l'«Année contre le racisme».

2.1.2. L'action de la Commission dans le domaine de la lutte contre le racisme est gouvernée par les principes suivants:

— «la lutte contre le racisme requiert la collaboration de tous»;

— «l'objectif clé de toute stratégie de lutte contre le racisme doit être la prévention»;

— «les priorités devront être établies sur la base de la coopération»;

— «la Commission respectera scrupuleusement le principe de subsidiarité dans le développement de ses activités dans ce domaine».

2.1.3. Parmi les objectifs intermédiaires à moyen terme de la lutte contre ces phénomènes, la communication de la Commission rangeait notamment:

— la prévention des comportements et de la violence racistes, ainsi que le relevé et la sanction des crimes racistes;

— l'instauration du cadre voulu pour encourager l'intégration sociale des cibles potentielles du racisme;

— la promotion de l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations;

— la poursuite du développement de la coopération internationale;

[1] COM(95) 653 final (13.12.1995).

— la résolution du problème de la législation européenne en la matière.

2.1.4. Quant aux canaux utilisables pour développer la contribution de la Commission à la lutte contre le racisme, la communication évoquait:

— le Fonds social européen;

— les instruments existant dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse;

— divers projets d'action sociale fonctionnant avec la participation d'organisations non gouvernementales et d'associations d'immigrants;

— un observatoire européen destiné à fournir à la Communauté et à ses États membres des informations objectives, fiables et comparables sur la question;

— la proposition de décision du Conseil proclamant 1997 «Année européenne contre le racisme».

2.2. Dans son avis sur la communication de la Commission susmentionnée [1], le Comité considérait que la lutte menée contre ces phénomènes constitue un des préalables à la réalisation des objectifs du traité et soulignait les éléments ci-après:

2.2.1. Le Comité apportait son soutien à la proposition que la Commission avait présentée au Conseil de proclamer 1997 «Année européenne contre le racisme».

2.2.2. Renchérissant sur la communication de la Commission, le Comité lui faisait notamment part de son approche spécifique, de nature historique et scientifique, des causes, de l'importance, de l'étendue et des limites du phénomène, ainsi que des conditions qui en encouragent ou en inhibent le développement. Le Comité soulignait par ailleurs que la Commission se devait de définir les mots «racisme», «xénophobie» et «antisémitisme» en s'appuyant sur les textes de référence et la terminologie d'institutions et d'organisations internationales telles que les Nations unies, l'Organisation internationale du travail ou le Conseil de l'Europe. Enfin, le Comité militait en faveur de l'utilisation des acceptions pratiques qu'il proposait de donner aux notions de «minorité ethnique», d'«immigré» et de «travailleur étranger».

2.2.3. Concernant la lutte contre le racisme, le Comité insistait particulièrement, dans son avis, sur le rôle de l'éducation et des médias.

2.3. La communication de la Commission qui fait l'objet du présent avis et a reçu le titre de «Plan d'action contre le racisme» s'inscrit dans le prolongement de celle de 1995 sur le racisme. Elle expose un plan d'action par lequel la Commission entend relever à travers toute l'Union européenne le défi lancé par ce fléau tenace, en exploitant les acquis de l'Année européenne contre le racisme et en se plaçant dans le contexte nouveau qui résulte notamment de la clause antidiscriminatoire incluse dans le traité d'Amsterdam et de la création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.

2.3.1. La communication affirme que dans ce cadre, le plan d'action aura pour effet de réunir tous les acteurs concernés et de créer des conditions favorables à l'éclosion d'alliances antiracistes dans l'Union européenne.

2.3.2. Le plan d'action, qui se compose de quatre volets et dont les objectifs visent le moyen terme, accorde une attention toute particulière aux partenariats qui doivent être noués à tous les niveaux pour faire progresser l'idéal de la diversité et de la pluralité et développer des modèles originaux à promouvoir et à exploiter à travers toute l'Union européenne. Ces quatre terrains d'action consistent à:

— ouvrir la voie aux initiatives législatives;

— intégrer la lutte contre le racisme dans toutes les politiques communautaires;

— élaborer et échanger de nouveaux modèles;

— renforcer l'action d'information et de communication.

3. Observations générales

3.1. Depuis l'adoption par le Parlement européen, en 1986, du premier rapport de la commission d'enquête sur la montée du fascisme et du racisme en Europe (rapport Evrigenis) jusqu'à la présente communication de la Commission, le combat antiraciste mené au niveau de l'Union européenne est passé par un grand nombre de phases et a été substantiel. Les principales étapes qui ont jalonné ce cheminement ont été:

— la déclaration contre le racisme et la xénophobie que le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont émise conjointement en 1986;

— la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs entérinée en 1989 par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, qui étaient alors au nombre de 11;

— les résolutions adoptées à ce sujet entre 1990 et 1995 par le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social et le Comité des régions ainsi que par les organisations représentatives des partenaires sociaux (par exemple, à Florence, en 1995);

— la création, décidée lors du Conseil européen de Corfou (24 et 25 juin 1994), de la commission consultative sur le racisme et la xénophobie;

— la communication publiée sur la question par la Commission en 1995, sa proposition visant à proclamer 1997 «Année européenne contre le racisme» et les actions développées sur ce terrain durant cette même année;

[1] JO C 204 du 15.7.1996.

— la proposition de création d'un observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes [1];

— le traité d'Amsterdam et la clause générale de non-discrimination qui y a été intégrée;

— le présent plan d'action contre le racisme.

3.2. En dépit de tous ces efforts, le Comité estime que jusqu'à présent le combat contre le racisme dans la Communauté n'a pas été suffisamment productif, ni n'a donné les fruits escomptés.

3.3. Dans un tel contexte, le Comité se félicite de ce que la Commission ait présenté la communication à l'examen et il considère d'un œil favorable les propositions qu'elle y avance pour développer un nouveau plan d'action visant à fédérer et à soutenir les forces qui luttent contre le racisme.

3.4. Le Comité marque également son accord sur les champs d'action prévus par le plan de la Commission, sur la méthode de travail préconisée et sur les actions touchant aux initiatives législatives et à l'intégration de la lutte contre le racisme dans toutes les politiques communautaires.

3.4.1. En ce qui concerne l'articulation de la lutte antiraciste avec les principales actions de la Communauté, le Comité attache une importance particulière à celles qui ont pour objet l'emploi, l'éducation et la formation, ainsi que la société de l'information et les médias. Aussi tient-il à remettre en lumière les propositions qu'il a adressées à la Commission à ce propos [2].

3.4.2. Le Comité note également qu'une réussite des efforts visant à incorporer politiquement les cibles potentielles du racisme conduirait à une participation plus substantielle de ces personnes dans les centres de prise de décisions et, partant, à une solidarité politique accrue à leur égard. C'est pourquoi il invite également la Commission à soutenir au niveau local et régional des initiatives de ce type.

3.5. Estimant que l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes constitue une pièce maîtresse du combat contre le racisme [3], le Comité demande d'accélérer les procédures qui aboutiront à mettre en place le cadre propre à lui assurer un fonctionnement efficace.

3.5.1. Dans ce même souci du fonctionnement efficace de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, le Comité demande qu'il soit relié aux centres analogues ou d'un autre type mis en place dans les États membres.

3.6. De même, le Comité estime fort important d'établir, avec un maximum de certitude, le degré de tolérance ou de rejet de la société européenne à l'endroit des discriminations ainsi que les raisons qui le sous-tendent. Le Comité escompte dès lors que cette question fera l'objet des enquêtes les plus larges et les plus fréquentes qu'il sera possible.

3.7. Le Comité juge également qu'il conviendra de mettre en place une stratégie unique pour combattre tout à la fois les causes sociales et les processus qui sont à l'origine des attitudes racistes et les manifestations proprement dites de tels comportements. Dans tous les cas de figure, le devoir premier des États et de la société démocratiques de l'Europe consiste, selon le Comité, à reconnaître — ou à continuer de reconnaître — que les manifestations de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme et, plus généralement, toute action discriminatoire sont socialement inadmissibles au sein de la Communauté. De ce fait, le Comité se range parmi les partisans inconditionnels d'une législation européenne afférente condamnant vigoureusement les discriminations.

3.8. Le Comité s'accorde également à penser qu'à notre époque d'ouverture des frontières et de mondialisation la «logique» et les pratiques de discrimination ne peuvent être contrées efficacement par un effort unilatéral et confiné aux limites des différents territoires nationaux. Aussi accorde-t-il beaucoup de poids à la collaboration que la Commission entretient en la matière avec les organisations internationales compétentes et divers pays disposant d'une expérience plus spécifique sur ces problèmes.

3.9. Enfin, le Comité soutient que des politiques comme celle de la lutte contre les discriminations ont, sur le moyen et le long terme, des répercussions capitales sur la production, la compétitivité ou la croissance auxquelles elles sont liées. Le Comité demande par conséquent aux instances communautaires responsables de dégager les financements nécessaires pour développer substantiellement la politique européenne contre les discriminations.

4. **Observations particulières**

4.1. Le Comité marque son accord avec la méthode de travail proposée par la Commission pour développer son plan d'action contre le racisme. De même, il convient de la nécessité d'exploiter les partenariats et les réseaux mis en place en 1997. Il considère toutefois qu'en s'abstenant d'inclure le monde scolaire et éducatif parmi ces acteurs associés au développement de la politique antiraciste européenne, la Commission s'est privée d'un atout essentiel.

[1] COM(96) 615 final.
[2] Voir avis du CES: JO C 204 du 15.7.1996.
[3] Voir avis du CES: JO C 158 du 26.5.1997.

4.1.1. Aux yeux du Comité, l'école et le milieu éducatif constituent un champ d'action et un échelon particulièrement indiqués pour mener une politique européenne intégrée de lutte contre le racisme qui soit couronnée de succès et débouche sur des résultats appréciables. Il lance dès lors un appel à la Commission pour qu'en collaboration avec les États membres, elle mette à profit la perception nouvelle de la dimension européenne de l'enseignement qui se dessine pour y greffer sa politique d'éducation antiraciste.

4.1.2. En pratique, cette greffe implique notamment que la Commission entreprenne de développer des actions concrètes dans les écoles et, d'une façon générale, dans les établissements d'enseignement et de récompenser les meilleures de ces initiatives.

4.2. Le Comité se félicite de l'inclusion d'une clause de non-discrimination dans le traité d'Amsterdam (article 13), car il y voit une étape importante pour le développement d'une politique européenne de lutte contre le racisme. Dans le même temps, il demande à être largement associé au débat que la Commission a l'intention d'ouvrir sur le sujet et, plus particulièrement, sur le mode et le terrain d'application de cette disposition.

4.3. Le Comité approuve la Commission lorsqu'elle suggère d'intégrer une dimension de lutte antiraciste dans les grandes politiques communautaires. L'emploi et l'enseignement, la société de l'information, les médias, la culture et le sport, des départements comme la justice, les affaires intérieures, la recherche, les relations extérieures constituent autant de secteurs qui, pouvant donner lieu à des actes racistes, peuvent et doivent être travaillés par les politiques antiracistes.

4.3.1. Le Comité désire toutefois souligner qu'il est plus particulièrement attentif à l'indispensable connaissance des raisons de l'apparition et de l'essor des manifestations de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme et insiste sur la nécessité de les soumettre à une étude approfondie. À cet effet, il convient de valoriser et de renforcer le rôle de l'Observatoire.

4.3.2. Considérant que combattre le racisme ne relève pas de la seule responsabilité des États membres de l'UE et de ses institutions mais incombe également aux gouvernements des pays tiers, le Comité est particulièrement attentif aux relations extérieures de la Communauté et à la manière dont elles sont menées. C'est à bon droit, selon le Comité, que la législation européenne traite sévèrement les attitudes et comportements racistes des autorités des pays qui sont affectés de tendances latentes au racisme ou ne respectent pas les droits de l'homme ou les principes démocratiques. Il encourage donc la Commission et les autres organes de l'Union à continuer à appliquer les mesures prévues, sans jamais tergiverser, différer ou transiger.

4.3.3. Le Comité rappelle ici sa proposition concernant «le développement d'une stratégie européenne de formation de la police pour faire face au problème de la discrimination et la formation de la police au maintien de l'ordre préventif et réactionnel face aux délits racistes. Dans cet ordre d'idées, le Comité estime qu'il serait utile de constituer un corps de police spécifique [1]».

4.3.4. Le Comité estime que c'est dans le domaine du travail que les discriminations sont le plus susceptibles de voir le jour. C'est pourquoi le Comité lance un appel à la Commission pour que le programme d'action qu'elle est en train de développer se montre particulièrement attentif à ce problème, en en suivant l'évolution grâce à l'Observatoire et en ancrant dans la législation le droit au travail de tout citoyen européen et de toute personne légalement occupée sur le territoire de l'UE.

4.4. Pour le Comité, les résultats du combat contre le racisme pourront se mesurer en évaluant la résistance et la désapprobation que la société continuera à montrer face aux idées et aux actes racistes. Pour atteindre un tel objectif, il ne suffira pas d'intervenir dans le domaine de l'éducation et auprès des jeunes mais il faudra également informer les citoyens européens de manière ininterrompue et systématique sur la nature du racisme et ses conséquences. De ce fait, le Comité estime qu'il sera tout aussi crucial de mener en la matière une politique d'information et de communication intégrée, intelligente et bien perçue par l'opinion publique que d'agir dans le secteur de l'enseignement et de la jeunesse.

4.4.1. On peut indubitablement escompter des effets bénéfiques d'une stratégie de communication présentant la diversité sous un jour positif ou diffusant des messages simples et bien pensés. Le Comité juge toutefois qu'il serait également utile de mener une action qui dénoncerait publiquement certains incidents racistes graves et dûment établis et, inversement, de rendre publics les modèles et les comportements de bon aloi. Pour agir en ce sens, la Commission pourrait, par exemple, recenser ces faits dans ses rapports consacrés au racisme et détailler les mesures prises pour y réagir.

4.5. De l'avis du Comité, la manière dont cette politique européenne globale et intégrée de lutte contre le racisme sera planifiée et l'ampleur des moyens administratifs communautaires qui prendront part à sa conception et à sa mise en œuvre seront des points cruciaux pour son développement.

Dans un tel contexte, le Comité affirme que pour n'avoir été tracée que par une seule direction générale, la politique antiraciste européenne perd une bonne partie de son élan et de l'adhésion qu'elle pourrait susciter. Le

[1] Voir avis du CES: JO C 204 du 15.7.1996.

Comité invite dès lors la Commission à changer son fusil d'épaule, de façon que le programme d'action antiraciste définitif soit le fruit de la collaboration de toutes les directions générales concernées.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: Programme d'action sociale 1998-2000»

(98/C 407/30)

Le 5 mai 1998, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 16 juillet 1998 (rapporteur: M. Meriano; corapporteur: Mme Engelen-Kefer).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 102 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

I. Lignes de force de la communication

1. Dans sa communication, la Commission évoque son programme d'action sociale 1998-2000, qui fait suite à celui de 1995-1997, fondé sur le Livre blanc et le Livre vert qu'elle avait consacrés à la politique sociale, en 1993 et 1994 respectivement.

1.1. Au départ d'un bilan succinct des initiatives prises jusqu'à présent, qui sont énumérées dans l'annexe 1 du document, et d'une analyse des défis apparus sur le terrain social du fait des mutations en cours (chômage élevé, rapidité des transformations, pauvreté et exclusion sociale mais aussi instauration de l'UEM, évolutions démographiques et perspective de l'élargissement), la Commission définit les nouveaux objectifs de la politique sociale européenne en tenant compte des innovations institutionnelles apportées par le traité d'Amsterdam, qui intègre désormais le protocole sur la politique sociale.

Dans le cadre ainsi tracé, l'action sociale est développée en trois grands axes:

— emplois, qualifications et mobilité;

— un monde du travail en mutation;

— une société fondée sur l'intégration.

1.2. En ce qui concerne les leviers d'action, le document insiste tout d'abord sur l'importance du dialogue politique, social et civil, pour lequel la Commission revendique un rôle spécifique dans le suivi des objectifs décidés de commun accord, notamment en ce qui concerne la stratégie européenne de l'emploi. Elle annonce par ailleurs qu'elle présentera prochainement des propositions visant à renouveler le dialogue social. Elle tirera également parti, pour ce faire, des fonds structurels, et notamment du Fonds social européen, dont la réforme projetée met l'accent sur le soutien à la modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Dans le domaine législatif, la Commission entend par ailleurs développer une action de stimulation par le biais de discussions périodiques avec le Parlement européen et le Conseil, sur la base des propositions déposées, qui sont récapitulées dans l'annexe 2 de la communication.

1.3. Pour ce qui regarde le premier axe d'action, la Commission a l'intention de veiller à la mise en œuvre de la stratégie de l'emploi définie lors des sommets d'Amsterdam et de Luxembourg, en recourant pour ce faire à des évaluations annuelles et, si nécessaire, à des recommandations adressées aux États membres, ainsi qu'en encourageant les échanges de meilleures pratiques et d'innovations, en prêtant une attention particulière à la question du travail non déclaré et en se réservant le droit, une fois le traité d'Amsterdam ratifié, d'exploiter les prérogatives d'incitation qu'il lui reconnaît. La

Commission œuvrera plus particulièrement en faveur du développement de l'insertion professionnelle, de l'esprit d'initiative et de l'égalité des chances, sur la base des propositions présentées jusqu'à présent et de celles qu'elle formulera dans le courant de l'année pour créer une nouvelle génération de programmes d'éducation et de formation. Enfin, dans le domaine des mesures destinées à favoriser la libre circulation des travailleurs, la Commission soumettra d'ici la mi-1998 un ensemble de propositions qui auront pour objectif d'adapter et de mettre à jour les principales dispositions législatives dans ce domaine.

1.4. Pour le deuxième champ d'action, la communication de la Commission accorde une attention privilégiée à la modernisation de l'organisation du travail et se réfère au débat inauguré par son Livre vert et au caractère primordial que le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi a reconnu par la suite à cette thématique. La Commission déclare avoir l'intention de soumettre, fin 1998, une nouvelle communication consacrée à cette question et au thème de l'amélioration des capacités d'adaptation, ainsi que de consulter les partenaires sociaux sur la conclusion éventuelle d'un accord-cadre couvrant l'ensemble du dossier, y compris la flexibilité du temps de travail, et sur la nécessité d'une action communautaire pour protéger les télétravailleurs. À côté de ces actions, auxquelles on ajoutera les propositions sur la protection des travailleurs exclus du champ d'application de la directive sur le temps de travail et une initiative visant à encourager une participation accrue des salariés à l'entreprise qui les emploie, la Commission fait état du mandat que le Conseil extraordinaire pour l'emploi lui a confié de créer un groupe d'étude de haut niveau qui sera chargé d'étudier les implications économiques et sociales des mutations industrielles et dont elle exploitera les conclusions pour s'employer à faire adopter des normes minimales en matière d'information et de consultation des travailleurs au plan national et présenter, en 1999, un rapport relatif à la mise en œuvre de la directive sur le comité d'entreprise européen.

Dans la même ligne, la Commission élaborera des actions spécifiquement destinées à tirer parti des possibilités offertes par la société de l'information pour l'essor de l'emploi, de l'égalité des chances et de l'intégration sociale. En matière de sécurité et de santé sur les lieux de travail, elle mènera à bien le programme communautaire en cours (1996-2000), en présentant des propositions visant à actualiser les instruments législatifs existants et à étendre leur champ d'application à des risques qui, à l'heure actuelle, ne sont pas couverts.

1.5. En ce qui concerne les thématiques relevant de la troisième ligne d'action, le document de la Commission accorde une place fondamentale à la modernisation et à l'amélioration de la protection sociale, dans la foulée du débat ouvert par sa communication de l'année dernière [1]. Au début de 1999, elle publiera une évaluation des progrès accomplis par rapport à la recommandation du Conseil de 1992 [2], notamment pour ce qui a trait à la convergence des systèmes de protection sociale, et soumettra par ailleurs, dans le courant de 1998, des propositions de réforme du règlement (CEE) nº 1408/71 sur la coordination des régimes de sécurité sociale. En outre, il est prévu qu'elle formule en 1999 une proposition destinée à mettre à jour et à compléter l'encadrement législatif régissant l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans ces mêmes régimes.

La communication de la Commission se penche ensuite sur les questions d'intégration sociale, le but étant ici de développer une action qui empêche la formation de poches d'exclusion. Le texte annonce notamment la présentation, en 1998, d'une communication sur l'intégration sociale et d'un rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1992 concernant le revenu minimum; il signale également que la Commission va examiner la possibilité de présenter un jeu d'outils destinés à promouvoir l'intégration des personnes exclues du marché du travail, en exploitant, une fois le traité d'Amsterdam ratifié, les mesures d'incitation qu'il prévoit en ce domaine.

À propos du dossier de la lutte contre les discriminations, la Commission déclare entre autres qu'elle a pour sa part la volonté de définir elle-même des actions spécifiques en matière d'égalité entre les sexes, d'avancer, après la ratification du traité, une proposition législative de lutte contre la discrimination raciale, de tenir compte des personnes handicapées pour les mesures prises au titre de l'article 95 du traité d'Amsterdam, conformément à l'engagement souscrit dans la déclaration annexée à ce dernier, et de faire avancer le débat sur les droits fondamentaux, au départ du rapport du comité des sages.

Enfin, la Commission se propose de participer à la promotion d'une société capable d'assurer une protection efficace de la santé, en s'appuyant sur l'expérience acquise à l'occasion du programme-cadre actuel et en poursuivant notamment sa propre stratégie de lutte contre le tabagisme et la mise en œuvre des programmes de santé existants (sida, maladies transmissibles, cancer, toxicomanie, etc.).

1.6. Le dernier chapitre de la communication est dévolu à la dimension extérieure de la politique sociale, du double point de vue de l'association progressive des pays candidats d'Europe centrale et orientale aux programmes et activités ressortissant à ce domaine et de la promotion du dialogue social, d'une part, et, d'autre part, de la contribution financière à fournir, notamment par le canal du programme Phare, pour aider ces États à développer et à adapter leurs structures sociales. Eu égard aux responsabilités que l'UE sera de plus en plus amenée à assumer jusqu'au niveau mondial lorsque l'Union économique et monétaire aura été mise en place, la Commission consacrera d'ici la fin de l'année une

[1] COM(97) 102.

[2] JO L 245 du 16.8.1992, p. 49. — Avis du CES du 28 novembre 1991: JO C 40 du 17.2.1992.

communication au développement de la dimension extérieure de la politique sociale européenne et œuvrera à la promotion d'un socle de normes reconnues au niveau international, en tâchant de renforcer la coopération entre l'OIT et l'OMC à cet égard.

2. Observations générales

2.1. Le Comité s'accorde à reconnaître que le traité d'Amsterdam a instauré des conditions favorables pour renforcer la politique sociale et estime donc opportun, à l'instar de la Commission, que le nouveau programme d'action sociale tienne désormais compte des nouvelles possibilités que le traité offrira une fois ratifié. Il est d'avis qu'au niveau européen, la politique sociale devrait être axée sur la recherche consensuelle de conditions minimales compatibles avec les impératifs de la compétitivité, le but étant de préserver le modèle social européen avec les adaptations rendues nécessaires au fil du temps par l'évolution de la situation.

2.2. En effet, si le modèle social européen, conçu avant tout comme une recherche constante d'un compromis entre les intérêts des différents groupes composant la société, fait légitimement figure de pilier de notre société, son bien-fondé ne se vérifiera dans les faits que s'il se montre capable de relever en temps utile les défis posés par un environnement historique soumis à une évolution accélérée. Parmi tout le lot de ces épreuves de nature politico-institutionnelle, la communication de la Commission attribue à juste titre une importance particulière à la construction de l'union économique et monétaire, qui est maintenant bien engagée, et à la perspective de l'élargissement progressif de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Le Comité juge par ailleurs que la Commission devrait encore analyser ces deux dossiers du point de vue de l'incidence qu'ils devraient avoir sur l'évolution actuelle de l'ensemble de la politique sociale.

2.3. En ce qui concerne l'UEM, le Comité partage le sentiment de la Commission lorsqu'elle estime que l'union économique et monétaire donnera à l'économie un cadre nouveau dans lequel la nécessité de coupler politique économique et politique sociale apparaîtra encore plus impérativement. Se référant plus particulièrement à ses observations antérieures sur la rénovation du dialogue social et les répercussions de l'union économique et monétaire sur le marché du travail en Europe, où il affirmait que «la suppression de la possibilité de dévaluation conduira à répercuter la charge de l'adaptation structurelle en priorité sur les salaires et les prix [1]», le Comité juge qu'avec cette nouvelle donne, toutes les parties, et en particulier les partenaires sociaux, se retrouveront investis dans une mesure accrue de la responsabilité d'instaurer un climat de stabilité favorisant la croissance économique, la compétitivité, l'emploi et la sauvegarde de la protection sociale à un niveau approprié.

2.4. En dehors de ces considérations, il faut que le «dialogue avec le citoyen» bénéficie également d'un développement plus large dans le domaine de la politique sociale [à ce propos, on se référera à la déclaration nº 23 du traité, relative à la coopération avec les associations de solidarité ainsi qu'à l'avis du Comité en date du 10 décembre 1997 sur «La coopération avec les associations de solidarité en tant que partenaires économiques et sociaux dans le domaine social» [2]]. L'importance de la société civile est de plus en plus largement reconnue. Il s'impose de mettre en lumière la valeur ajoutée qui résulte de l'association des citoyens au débat européen dans son ensemble.

2.5. De même, le Comité adhère à l'appréciation portée par la Commission sur l'attention soutenue dont la politique sociale doit bénéficier dans la transition des pays d'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché et pointe en particulier le rôle du programme Phare dans le développement et la mise à niveau des infrastructures sociales de ces États. Au vu des difficultés aiguës liées à cette matière — l'expérience de l'intégration de l'Allemagne de l'Est dans la République fédérale a déjà été suffisamment éclairante à cet égard —, le Comité demande à la Commission d'étudier cette problématique de manière plus fouillée et de signaler plus explicitement les initiatives qu'elle compte prendre à ce sujet. Le Comité estime en effet que l'assistance apportée par la Commission à ces pays doit porter en priorité sur le développement de leurs systèmes de sécurité sociale et de leur législation sociale.

2.6. Comme le souligne la communication de la Commission, l'exacerbation de la concurrence internationale impose à l'UE d'augmenter sa compétitivité et fait de la flexibilité accrue de la main-d'œuvre, sur le plan de la polyvalence des qualifications comme sur celui des habitudes de travail, un préalable obligé pour répondre efficacement aux demandes du marché et assurer ainsi une reprise durable de la croissance et de l'emploi. Conscient des risques sociaux inhérents à une espèce de «spirale de baisse», le Comité reprend à son compte, sur ce point, l'assertion de la Commission suivant laquelle «il faut établir un nouvel équilibre entre la flexibilité et le besoin de sécurité» et partage sa conviction quant au rôle crucial que le dialogue social doit jouer dans la recherche de ce compromis, en particulier pour ce qui touche à la stratégie de l'emploi.

2.7. Le Comité rejoint également la Commission pour affirmer que la seule Europe fidèle aux valeurs fondamentales du modèle social européen est celle qui sera capable d'offrir du travail à ses citoyens et il préconise explicitement que la mise en œuvre des conclusions auxquelles a abouti le sommet extraor-

[1] Avis sur «Les incidences de l'Union économique et monétaire: aspects économiques et sociaux de la convergence et sensibilisation à la monnaie unique», 26 septembre 1996, JO C 30 du 30.1.1997, p. 73.

[2] JO C 73 du 9.3.1998.

dinaire de Luxembourg soit l'occasion de nouvelles avancées en faveur d'une croissance dynamique et d'un essor de l'emploi.

2.8. Dans cet ordre de préoccupations, le Comité se déclare très satisfait de la philosophie qui sous-tend le programme de la Commission, car elle lui donne une organisation structurée en faisant de l'emploi un des objectifs primordiaux de toute la politique sociale. Dans une conjoncture historique marquée par la mondialisation et une évolution technologique accélérée, la stratégie de l'emploi se doit en effet de tirer parti de toute une panoplie d'outils auxquels le programme fait référence et parmi lesquels il faut mentionner les nouveaux programmes de formation, le perfectionnement de l'insertion professionnelle et des échanges de meilleures pratiques en matière d'organisation du travail, y compris par rapport aux perspectives que la percée de la société de l'information ouvre sur le terrain social, ainsi que la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'égalité des chances et de la libre circulation ou encore, dans le domaine financier, la réforme du Fonds social européen, qui vise à en faire un outil au service des politiques nationales du marché de l'emploi.

2.9. Tous ces instruments sont de nature à développer l'aptitude à l'emploi, dans la mesure où ils préparent les individus et l'ensemble du corps social à un monde en mutation. Dans ce domaine, accroître la flexibilité et la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs et s'orienter vers une protection sociale dont l'objectif premier soit d'enrichir leur bagage professionnel est une manière efficace de faire pièce au tour inquiétant que prend actuellement le phénomène de l'exclusion, tout en rompant avec des taux de croissance insuffisants grâce à la combinaison efficace des grandes orientations des politiques économiques définies en mai dernier au niveau de l'Union avec les lignes directrices de la politique d'emploi évoquées ci-dessus.

2.10. Dans cette perspective, le Comité se prononce pour l'élaboration d'un calendrier réaliste reprenant les propositions encore en suspens et les initiatives politiques annoncées dans le programme d'action, ainsi que pour une vérification régulière de ce dernier, opérée avec le concours des institutions de l'UE et des partenaires sociaux. Le Comité invite la Commission à formuler des propositions concrètes pour la mise en œuvre des projets politiques.

3. **Observations particulières**

3.1. Le Comité insiste fortement sur l'importance à accorder à la promotion de l'esprit d'entreprise, qui, depuis le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, constitue l'un des piliers de la stratégie de l'emploi. Parce qu'il est conscient de l'importance que l'essor du travail indépendant revêt dans le contexte actuel, le Comité réaffirme son soutien décidé aux actions prioritaires exposées dans la communication que la Commission vient de consacrer à la question [1], notamment pour ce qui touche à la diffusion de la culture entrepreneuriale et à l'amélioration de l'environnement dans lequel doivent évoluer les entreprises.

3.2. Dans le domaine des initiatives relevant de la stratégie d'emploi, le Comité réserve un accueil particulièrement positif à la proposition de la Commission d'«élaborer une approche préventive de l'exclusion sociale» et de tirer parti, chaque fois que possible et sans porter préjudice aux prérogatives nationales en la matière, des mesures d'incitation prévues par le traité d'Amsterdam en faveur des exclus du marché du travail, car cette problématique figure depuis longtemps parmi ses préoccupations [2].

3.3. Le Comité juge que le programme a pleinement raison de mettre l'accent sur le dialogue social, notamment en ce qui concerne l'emploi. Il est favorable à ce que dans le cadre de cette concertation et l'exercice de leur autonomie contractuelle, les partenaires sociaux aient la possibilité de parvenir à définir des normes minimales équilibrées, en concluant des accords susceptibles d'être traduits ultérieurement en dispositions normatives adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission, comme ils l'ont fait précédemment pour le congé parental et le travail à temps partiel, où l'initiative de légiférer émanait à bon escient de la Commission. Au demeurant, le rôle de catalyseur joué par la Commission dans ce processus ne peut interférer avec les initiatives des partenaires, lesquels, en retour, devront être associés d'emblée à l'élaboration même du programme d'action sociale et invités, en tout état de cause, à donner leur avis sur les propositions spécifiques qu'il contient dès avant que leur formulation définitive ne soit arrêtée.

3.4. Dans le même ordre d'idées, le Comité estime par ailleurs que la promotion de nouvelles formes d'organisation du travail devrait constituer une des pièces maîtresses d'une stratégie de l'emploi intégrée au niveau européen. Les processus de production étant de plus en plus fondés sur les connaissances dans le secteur de l'industrie comme dans celui des services, les entreprises doivent combiner leur potentiel novateur et leur flexibilité avec un accroissement des aptitudes professionnelles et de la motivation de leur personnel, dans un souci commun d'efficacité, de compétitivité et d'épanouissement des individus, qu'il s'agisse d'augmenter leurs compétences ou d'élargir le champ dans lequel elles ont l'occasion de se déployer. Afin que les entreprises puissent innover et s'adapter aux évolutions structurelles et aux nouvelles formes d'organisation du travail, il est nécessaire que leurs salariés puissent se qualifier pour répondre à de nouvelles normes professionnelles.

---

[1] Voir le récent avis du Comité sur la communication de la Commission «Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir» (27 mai 1998), JO C 235 du 27.7.1998, p. 69.

[2] Voir en particulier l'avis élaboré par le CES sur la communication de la Commission sur l'avenir de la protection sociale (28 novembre 1996 — JO C 66 du 3.3.1997) et celui du 1er juillet 1998 sur «Les coûts de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe» — JO C 284 du 14.9.1998, p. 25.

3.5. Pour ce qui a trait aux initiatives que la Commission a l'intention de lancer pour donner suite au débat lancé par le Livre vert traitant de la nouvelle organisation du travail et aux instructions fournies ultérieurement par le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, le Comité confirme qu'il envisage avec intérêt l'expérimentation progressive de nouvelles formes participatives d'organisation du travail au niveau des entreprises et, le cas échéant, des secteurs. Il juge qu'il est utile à cet effet de procéder à un échange d'expériences positives, accompagné d'un transfert de savoir-faire, et rappelle à cet égard avoir fait remarquer précédemment que les nouvelles formes d'organisation du travail devront tenir compte de la grande diversité des situations et ne pourront, de par leur nature même, être transposées en modèles qui pourraient être appliqués universellement (1). Le Comité pense toutefois qu'impliquer davantage les travailleurs, et notamment des moins qualifiés d'entre eux, dans les programmes de soutien à la formation dans le secteur privé et public serait de nature à favoriser le processus en cours. Sur ce point, il pourrait être utile que la Commission prenne une initiative de type politique.

3.6. L'expérimentation progressive de nouvelles formes d'organisation du travail ne pouvant absolument pas être dissociée de leurs éventuelles répercussions contractuelles, il est souhaitable, de l'avis du Comité, de laisser dorénavant la porte ouverte à des accords supplémentaires sur le travail flexible et sur d'autres formes de travail, en précisant bien qu'il ne faut en aucun cas empiéter, ce faisant, sur l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux. Le débat que la Commission s'est proposé d'ouvrir en publiant récemment une communication sur le travail non déclaré (2) peut contribuer de manière appréciable à cerner les champs d'action possibles sur ce point.

3.7. Pour ce qui a trait à l'intention exprimée par la communication de la Commission de procéder durant cette année à des consultations avec les partenaires sociaux sur la nécessité d'une action communautaire de protection des télétravailleurs, le Comité trouve qu'en l'état actuel des choses, une telle initiative exige une clarification préalable du dossier et qu'il y a lieu de mettre toutes les parties intéressées autour de la table afin de préciser et d'analyser «une définition, une approche et un cadre communs (3)» pour le concept de télétravail. Simultanément, il importerait en tout cas de mettre en œuvre un socle minimal de dispositions pour assurer la protection des données sur les travailleurs dont les entreprises disposent à travers toute l'UE et qui revêtent un caractère personnel ou pourraient être mises en relation avec des personnes.

3.8. D'une manière plus générale, le Comité se félicite de l'attention que le programme porte aux perspectives d'amélioration des conditions de vie et de travail et de création d'emplois qu'ouvre la société de l'information, notamment du point de vue de l'égalité des chances et de l'intégration des handicapés, et il renvoie sur ce point à un avis qu'il a adopté voici peu (4).

3.9. Le Comité constate qu'en s'engageant à «encourager une information et une consultation appropriées des travailleurs sur les décisions qui les concernent» et à œuvrer pour parvenir à définir en la matière des normes minimales au plan national, la Commission abonde dans le sens de son opinion, déjà formulée par ailleurs (5), selon laquelle toute entreprise qui, dans les conditions actuelles, veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés se doit d'améliorer ses structures de communication interne et d'accroître les possibilités de participation offertes à ses salariés. Le Comité estime par ailleurs que le droit des représentants des travailleurs à l'information, à la consultation et, le cas échéant, à la participation doit également être garanti de manière efficace.

3.10. Quant à la proposition de la Commission de présenter en 1999 un rapport traitant de la mise en œuvre de la directive sur le comité d'entreprise européen, le Comité se rapporte à la position qu'il a prise à ce propos dans son avis sur le statut de la société européenne (6), où soulignant tout à la fois l'impossibilité d'étendre à tous les États membres le modèle de participation adopté par un ou plusieurs d'entre eux et la nécessité d'éviter qu'en cas de fusion, les règles nationales relatives à la participation des représentants des travailleurs puissent être tournées par le truchement d'un instrument juridique européen, il avançait des propositions pour que les parties impliquées ne risquent en aucun cas de se voir imposer des options contraires à leurs principes et s'accordait à penser que la recherche de solutions appropriées devait passer par la voie de la négociation (7).

3.11. Le Comité préconise la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales en matière de protection des travailleurs, qui jouent un rôle primordial pour lutter contre les risques sanitaires socioprofessionnels et réduire le coût économique des maladies professionnelles. Il est indispensable d'encourager constamment, y compris par des programmes de la Commission, les initiatives de concrétisation de ces mesures. Le Comité attache le plus grand prix à la section du programme d'action consacrée à la modernisation et à l'amélioration

(1) Voir notamment l'avis sur le Livre vert «Partenariat pour une nouvelle organisation du travail» — JO C 73 du 9.3.1998.
(2) COM(1998) 219 final.
(3) Voir l'avis susmentionné sur la nouvelle organisation du travail, paragraphe 3.7.7.
(4) Avis relatif à la communication de la Commission sur «La dimension sociale du marché du travail de la société de l'information» — JO C 129 du 27.4.1998.
(5) Voir en particulier l'avis élaboré par le CES sur la communication de la Commission sur l'avenir de la protection sociale — JO C 66 du 3.3.1997 et celui du 1er juillet 1998 sur «Les coûts de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe» — JO C 284 du 14.9.1998, p. 25, paragraphe 3.5.4.
(6) Avis sur «Le statut de la société européenne» — JO C 129 du 27.4.1998.
(7) Voir le rapport final du Groupe d'experts «European Systems of Worker Involvment» (Rapport Davignon), mai 1997.

de la protection sociale. Il reprend à son compte l'assertion de la Commission sur l'actuelle nécessité d'adapter les systèmes de protection sociale européens pour qu'ils épousent mieux les besoins existants et répondent à ceux qui apparaissent, à un contexte changeant et à la volonté croissante d'une maîtrise des coûts. Ce faisant, il convient de préserver le haut niveau qualitatif de la sécurité sociale en Europe. Il se félicite tout particulièrement de l'intention de la Commission de rendre plus favorables à l'emploi les régimes fiscaux et les systèmes d'indemnisation et de poursuivre l'analyse des tendances démographiques. Il invite la Commission à élaborer, dans des délais raisonnables, des propositions de création d'un encadrement européen pour les pensions complémentaires, ainsi qu'il l'avait souhaité dans son avis sur le Livre vert de 1997, et à persévérer dans son action pour préserver les droits de pension complémentaire des salariés et des indépendants s'établissant dans un autre pays de l'Union européenne, en s'inspirant des lignes de conduite qu'il a préconisées dans son avis sur la proposition de directive afférente.

3.12. Les perspectives d'emploi et de carrière se répartissent toujours de manière très inégalitaire entre les hommes et les femmes. Face à ce déséquilibre, qui a évidemment des répercussions sur l'ensemble de la politique sociale, il s'impose d'augmenter l'aptitude des femmes à l'emploi et de valoriser leurs compétences au sein des entreprises en reconsidérant de fond en comble les rapports entre la famille et l'emploi et en éliminant les discriminations qui, en matière d'horaires ou dans d'autres domaines, sont de nature à les empêcher de prendre part aux activités de formation. Pour ce faire, il faudra que dans toute politique, il soit tenu compte des disparités que la différence sexuelle induit à de multiples égards. L'UE devrait jouer un rôle déterminant sur tous ces points. Le Comité soutient la Commission dans les efforts qu'elle déploie pour intégrer le souci de l'égalité des chances dans tous les projets communautaires pertinents, en particulier dans le cadre de la stratégie pour l'emploi. De même, le Comité réserve bon accueil aux actions spécifiques prévues pour améliorer la situation de la femme et inclure une dimension d'égalité des sexes dans tous les champs d'élaboration de la politique européenne où il est pertinent de le faire.

3.13. Pour le Comité, qui, dans ce cas, se place également dans l'optique de ses travaux antérieurs, il n'est pas indifférent que la Commission ne s'en tienne pas à annoncer une série d'initiatives destinées à mettre un terme aux discriminations qui subsistent à l'intérieur du marché communautaire du travail mais consacre également tout un paragraphe à la dimension extérieure de la politique sociale. Aux yeux du Comité, les droits sociaux fondamentaux dépendent en effet largement du potentiel économique et du niveau de productivité de chaque pays. Aussi le Comité se réjouit-il de l'intention de la Commission de poursuivre le débat sur les droits fondamentaux au départ du rapport du comité des sages. Il salue également la proposition de la Commission qui entend militer, en particulier dans le cadre de l'OIT, pour la promotion d'un noyau de normes internationalement reconnues en matière de conditions de travail, et s'efforcera de renforcer la coopération avec l'OIT, l'OMC et l'OCDE à cet égard.

3.14. Le Comité soutient la cause de l'égalité de traitement des minorités au sein de l'Union et les initiatives de lutte contre l'intolérance, le racisme et la xénophobie.

3.15. Le Comité attire l'attention sur les nouvelles dispositions en matière de santé publique prévues dans le Traité d'Amsterdam et aimerait se référer à l'avis du Comité sur «l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne», qui propose un réexamen approfondi de cette politique.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant un programme d'action communautaire à moyen terme relatif à des mesures destinées à soutenir au niveau de la Communauté l'action des États membres dans le domaine de la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes (programme Daphne 2000-2004) [1]»

(98/C 407/31)

Le 14 août 1998, le Conseil, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 juillet 1998 (rapporteur: Mme Wahrolin).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté à l'unanimité le présent avis.

1. Introduction

Le but de la communication de la Commission est de renforcer, au niveau européen, les initiatives, les efforts et les actions de lutte contre la violence exercée sur les enfants, les adolescents et les femmes.

La Commission propose:

— un programme communautaire pluriannuel (programme DAPHNE) visant à instaurer et à renforcer les réseaux entre les organisations non gouvernementales de la Communauté;

— des actions spécifiques visant à protéger les enfants contre la violence, telles que notamment la collecte de statistiques ainsi que la proposition de profiter pleinement des services d'Europol pour la recherche d'enfants disparus;

— également des mesures spécifiques au niveau communautaire d'ici 1999.

2. Observations du CES

2.1. Le programme présente des points de vue très intéressants, mais qui nécessitent une présentation plus claire et plus cohérente. Il importe de souligner qu'il s'agit de problèmes d'une complexité extrême dont les solutions et les causes peuvent nécessiter un examen à différents niveaux.

2.2. La violence exercée sur les femmes et les enfants est un phénomène très répandu qui se produit à tous les niveaux de la société. Les hommes qui se rendent coupables de maltraitances ou ou d'abus sexuels sont issus de tous les milieux et de toutes les classes d'âge. La plupart du temps, ils sont connus de la femme abusée ou maltraitée. La violence sévit principalement dans les foyers. Ces circonstances ont souvent pour conséquence de rendre la violence invisible et d'en dissimuler l'ampleur réelle en termes de statistiques.

Certains groupes sont particulièrement exposés à la violence physique et sexuelle, notamment les personnes à mobilité réduite. La raison en est, d'une part, qu'ils peuvent éprouver des difficultés à exprimer le fait qu'ils ont été victimes de violence et, d'autre part, qu'ils peuvent très bien se trouver dans une situation de dépendance vis-à-vis des personnes qui font partie de leur vie quotidienne.

De telles situations de dépendance peuvent survenir entre des enfants et des adultes dans de nombreux autres contextes. Il s'agit d'exemples de situations où la partie la plus forte dans la relation profite sans scrupules d'une situation fondée sur la dépendance.

En dépit des nombreuses mesures prises par la société ces dernières années, la violence cachée sévit toujours de manière importante. Si l'on souhaite venir à bout de ces graves problèmes de société, il importe par conséquent de prendre davantage en considération les raisons qui sont à l'origine de cette violence exercée sur les femmes. Il s'agit ici notamment de l'image de la femme qui prédomine au sein de la société et chez chaque individu. Certaines conceptions obsolètes sur le rôle de la femme subsistent. De tels préjugés, qui trouvent leur expression directe ou indirecte dans les conceptions relatives à la domination de l'homme sur la femme, doivent être vigoureusement combattus. Ces préjugés peuvent ainsi constituer un terrain propice à l'apparition de la violence envers les femmes. Par conséquent, afin de pouvoir proposer des mesures appropriées contre cette violence, il importe d'améliorer la connaissance des raisons qui sous-tendent la violence exercée sur les femmes.

Ainsi, les questions liées à la violence envers les femmes ont un lien avec les questions de l'égalité entre hommes et femmes, de la répartition du pouvoir entre les sexes et de l'image de la femme que se font les hommes. Le viol peut être considéré comme l'exemple extrême du déséquilibre qui caractérise la relation de pouvoir entre les sexes. Il existe d'autres phénomènes de société liés étroitement à la violence exercée sur les enfants et les femmes et qui reflètent ce déséquilibre de façon similaire: la prostitution, la pornographie, l'inceste, la mutilation sexuelle et le harcèlement sexuel.

L'image de la femme véhiculée par ces phénomènes correspond mal aux objectifs d'égalité de l'UE qui

[1] JO C 259 du 18.8.1998, p. 2.

impliquent notamment de reconnaître aux femmes et aux hommes les mêmes droits, les mêmes devoirs et les mêmes chances dans tous les domaines de la vie. Le Comité espère que le programme DAPHNE contribuera à atteindre cet objectif et à garantir aux femmes et aux enfants la jouissance des droits fondamentaux de l'être humain.

2.3. *Auteur*

Le Comité souhaite également souligner que, lors des discussions concernant les mesures de prévention, il convient, pour des raisons compréhensibles, de s'intéresser également aux personnes qui commettent les méfaits — à savoir les auteurs. Une lacune du programme est qu'il ne fait pratiquement pas mention de l'auteur. Les questions qu'il y a lieu de soulever sont les suivantes: qui se livre à la maltraitance ? Pourquoi la personne en question se rend-elle coupable de ces faits ? Comment peut-on l'en dissuader ?Malheureusement, le mot auteur n'apparaît pratiquement pas dans le texte et, a fortiori, aucune mesure n'est prévue à l'égard de cette catégorie. La proposition de configuration du programme peut facilement avoir comme résultat de canaliser les moyens et l'information vers ceux qui sont déjà convaincus.

Il convient également de souligner que la législation et les programmes doivent être adaptés aux différentes catégories d'auteurs. La recherche orientée sur les causes de la violence et sur les méthodes de traitement des hommes ayant des tendances violentes permet d'apporter des réponses à ces questions. Le CES estime souhaitable que les ressources du projet puissent également être consacrées aux méthodes de traitement des auteurs. Le CES a constaté que le système de poursuites judiciaires varie d'un pays à l'autre. Il estime qu'il conviendrait d'instaurer un échange d'expériences entre les États membres, tant en ce qui concerne le système de poursuites que les différents programmes de réhabilitation.

Il est beaucoup question d'une campagne d'information dans la proposition de programme, ce qui est certainement très important. Cependant, toutes les catégories d'auteurs ne sont pas sensibles à ce genre de campagne. Les conclusions du Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants [1] à des fins lucratives ont clairement établi que les pédophiles sont à peine touchés par ce type de campagnes, mais qu'en revanche, elles peuvent avoir un effet préventif important auprès de la grande majorité des hommes qui, en marge de leurs relations sexuelles avec des adultes, abusent également d'enfants.

3. **Collaboration**

Le programme met en avant la nécessité d'établir une collaboration au sein du monde associatif ainsi qu'entre les associations et les autorités, ce que soutient le CES. Afin de tenir compte des diverses expériences et connaissances acquises par les différentes autorités et associations, il importe de soutenir plusieurs formes de collaboration.

4. **Enfants**

C'est avec grand étonnement que le CES relève dans le document de la Commission qu'aucune définition homogène du concept «enfant» n'existe au sein des États membres. Le CES considère comme évident, conformément à l'article 1 de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, que le terme enfant se réfère à chaque être humain de moins de 18 ans. Le CES est conscient du fait que pour des raisons culturelles, notamment, diverses définitions du concept «enfant» peuvent exister. Il conviendrait par conséquent de se référer à l'article 1 de la Convention des Nations unies selon lequel le terme enfant désigne toute personne de moins de 18 ans, à moins qu'il ne soit reconnu majeur plus tôt par la législation relative aux enfants.

En référence à l'article 12 de ladite Convention, le programme d'action annoncé devrait garantir aux enfants le droit de s'exprimer sur toutes les questions qui touchent à la maturité et à l'âge de l'enfant. Il importe également d'identifier ou d'établir et de soutenir des réseaux pour les enfants et les jeunes qui œuvrent pour la défense des droits de l'enfant et de garantir leur participation dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes qui les concernent.

Le CES souhaite également insister sur le fait que les enfants de femmes maltraitées ont été relégués aux oubliettes et qu'il est urgent de prendre aussi en considération les enfants qui vivent dans des familles où la mère est battue. Conformément à la Convention pour les enfants, il importe par conséquent de considérer ces enfants comme des individus à part entière qui ont eux-mêmes besoin de soutien et d'aide. Les résultats des recherches indiquent que la violence se transmet d'une génération à l'autre. Il importe par conséquent de donner immédiatement la possibilité aux enfants de gérer ce qu'ils ont vécu.

5. **Pays candidats**

La possibilité qui est offerte aux pays candidats de prendre part au programme est une très bonne chose. Il est urgent de s'intéresser à la situation des enfants dans ces pays et de conscientiser davantage, tant le grand public que ceux qui sont responsables d'édicter les lois et de veiller à leur application. Il existe un besoin énorme d'information dans ce domaine, c'est pourquoi il est capital que le secteur associatif en Occident puisse partager son expérience et son savoir à cet égard. Il importe de promouvoir l'échange d'expérience et de savoir entre les pays candidats et les pays d'Europe occidentale.

6. **Médias**

Les médias ont une influence considérable dans la société d'aujourd'hui et peuvent par conséquent jouer un rôle important dans la diffusion de l'information. Il importe d'encourager les professionnels des médias à élaborer des stratégies qui renforcent le rôle des médias en matière d'information de qualité, d'exactitude et de normes éthiques en ce qui concerne l'ensemble des aspects qui touchent à la violence et aux abus sexuels exercés sur les enfants et les femmes.

La communication entre les individus passe de plus en plus par l'Internet, ce qui suppose des possibilités d'information énormes et peut faciliter la collaboration entre les organisations. L'on peut ainsi créer des banques

[1] Voir également l'avis d'initiative «L'exploitation des enfants et le tourisme sexuel» — PB C 284 van 14.9.1998, blz. 92, en cours d'élaboration sous la direction de Georgios Sklavounos.

de connaissances rassemblant différents types d'informations factuelles de manière structurée et facilement accessible. L'introduction de cette nouvelle technologie a cependant aussi comporté des inconvénients. La diffusion de matériel interdit tel que la pornographie avec participation d'enfants et la pornographie violente traverse aujourd'hui plus facilement les frontières. Étant donné qu'il s'agit d'un très grave problème mondial à caractère transnational, une coopération étroite entre les États membres est nécessaire.

7. **Résumé**

Le CES souhaite souligner avec insistance la position de la Commission selon laquelle la violence envers les femmes et les enfants doit être considérée comme une violation grave des droits fondamentaux de l'être humain. La maltraitance et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants a trop longtemps été considérée comme une affaire interne à la famille. Les déclarations de la Commission à cet égard accroîtront de manière appréciable les possibilités de lutter contre l'oppression des femmes et des enfants.

En outre, il est très positif que l'importance du monde associatif soit évoquée. Ces organisations disposent d'une connaissance et d'une expérience très développées du problème de la violence exercée sur les femmes et les enfants.

Le CES souhaite apporter son soutien à la proposition visant à collecter et analyser les statistiques officielles au niveau de l'UE concernant l'exploitation sexuelle et l'abus d'enfants. Il soutient également la proposition visant à recommander aux États membres de profiter des ressources d'Europol non seulement pour la recherche et la restitution des enfants disparus, mais aussi éventuellement pour intervenir contre les auteurs concernés et contre la criminalité organisée.

Étant donné que ce problème se présente dans tous les pays, il est essentiel d'inviter également les pays candidats à participer au programme.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [1]»

(98/C 407/32)

Le 3 juillet 1998, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social, sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 juin 1998 (rapporteur: M. Strasser).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. En été 1996, la Commission européenne a présenté, sous la forme de «Perspectives à long terme», des études sur les différents secteurs agricoles, dont une étude détaillée sur la situation et l'évolution possible des marchés de la viande dans le marché intérieur.

1.2. Dans cette étude, la Commission européenne a présenté ses prévisions pour la période de 2000 à 2006 en tenant compte de l'évolution négative de la consommation en raison de la crise de l'ESB (qui a commencé au printemps 1996), et en se basant entre autres sur les hypothèses suivantes:

— en conséquence des limitations imposées par le GATT en matière d'exportation de viande bovine, au maximum 822 000 tonnes de viande pourront être exportées avec restitution à partir de l'an 2000;

— adhésion de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale candidats d'ici 2005;

— après 1999, nette augmentation de la production dans le cycle de la viande bovine;

— la consommation continuera de stagner et/ou baissera légèrement en conséquence de la crise de l'ESB;

— par conséquent, augmentation des interventions qui atteindront 1,5 million en l'an 2005;

— perte de manoeuvrabilité du marché.

1.3. En raison de la crise de l'ESB, l'ensemble du secteur de la viande bovine des États membres de l'UE est soumis à une très forte pression. Ces difficultés n'ont pas encore été surmontées. D'après les statistiques européennes, les revenus des éleveurs de bovins étaient inférieurs à la moyenne communautaire au cours des dernières années; tout comme l'ensemble des secteurs situés en amont et en aval de la production de viande bovine, les éleveurs ont été particulièrement touchés par les réformes.

1.4. La Commission européenne estime qu'une compensation des pertes d'environ 80 % est suffisante.

1.5. En revanche, les considérants des règlements existants et futurs sur l'organisation des marchés présentent l'objectif suivant comme l'un des plus importants:

> «... la politique agricole commune a pour but d'atteindre les objectifs de l'article 39 du Traité ... de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ...»

1.6. Les propositions de réforme de l'organisation des marchés de la viande bovine doivent permettre d'améliorer la compétitivité du secteur européen de la viande bovine tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux, de limiter les interventions quantitatives sur le marché et d'élargir les paiements compensatoires directs au producteur au détriment des mesures de soutien du marché.

1.7. La réorientation des paiements directs dans le cadre de l'organisation du marché de la viande bovine doit permettre d'équilibrer en partie les revenus en assurant une répartition plus équitable, et simultanément de garantir plus de flexibilité au niveau national ainsi qu'un respect considérablement accru des normes environnementales. La Commission européenne justifie également la réforme par la nécessité de pouvoir financer l'organisation des marchés agricoles à long terme.

1.8. La reprise des négociations sur la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles internationaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que l'élargissement prévu de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre sont d'autres raisons importantes justifiant les modifications substantielles apportées dans le cadre du développement futur de la politique commune de l'organisation des marchés. En outre, la Commission, par la réforme de l'organisation des marchés de la viande bovine, s'efforce de répondre davantage aux attentes des consommateurs en ce qui concerne des méthodes de production saines et respectueuses de l'environnement et des produits de qualité, et le maintien d'une agriculture variée et riche de ses traditions, aux missions très diverses.

1.9. Dans le présent avis, la section prend position sur les principales propositions de modification de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine. Parmi celles-ci figurent plusieurs

[1] JO C 170 du 4.6.1998, p. 13.

modifications, comme par exemple la suppression de l'intervention, son remplacement par un système de stockage privé et la création en 2002 d'un prix de base au lieu du système d'intervention actuel, dont on ne peut actuellement guère juger du fonctionnement.

2. **Propositions de la Commission**

2.1. Dans le but de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, la Commission européenne propose de réduire l'aide effective aux prix du marché de 30 % au total à partir de l'an 2000 en procédant à trois réductions de 10 %. Le prix d'intervention sera remplacé par un nouveau prix de base, qui sera fixé en 2002 à 1 950 écus par tonne de viande bovine. Le système d'intervention actuel sera remplacé par un système de stockage privé pour la viande bovine, inspiré de l'organisation actuelle du marché de la viande porcine.

2.2. Parallèlement, l'aide directe sera également majorée en trois étapes:

— pour les taureaux, de 135 écus à 220 écus par tête;

— pour les bœufs, de 108,7 écus à 170 écus par classe d'âge éligible;

— pour les vaches allaitantes, de 145 écus à 180 écus par tête.

Les primes à l'extensification passeront de 36 écus à 100 écus par animal et par an, la prime à la désaisonnalisation pour les bœufs, hormis quelques petites modifications, sera maintenue dans sa forme actuelle, pour autant que la production de bœufs soit très importante dans l'État membre concerné. Autre nouveauté: un maximum de 20 % des droits individuels à la prime à la vache allaitante pourra être demandé pour des génisses.

2.3. L'introduction d'une prime pour la viande bovine accordée aux vaches laitières, d'un montant de 27,6 à 45,4 écus par animal et par an (en fonction de l'importance de la production de lait dans l'État membre) sera déterminée sur la base des unités de prime laitière, afin de parer à la perte proportionnelle par vache et par an due à la baisse du prix de la viande. Cette prime sera basée sur des «vaches virtuelles», dont le nombre est calculé à partir du quota laitier, en supposant une production annuelle moyenne de 5 800 kg par vache.

2.4. Outre ces primes, les États membres pourront accorder des montants supplémentaires fixés globalement dans un cadre prédéfini de crédits UE; ces paiements supplémentaires pourraient être accordés par animal et/ou par hectare de pâturage. Une série de critères communautaires et d'exigences spécifiques en matière de densité seront applicables au niveau national afin de garantir un niveau raisonnable de contrôle de la production et d'éviter les discriminations.

2.5. Le facteur de densité pour les bovins mâles et les vaches allaitantes est maintenu (compte tenu des vaches laitières) à 2 UGB par hectare; aucun facteur de densité n'est prévu pour l'élevage exclusif de vaches laitières. Les producteurs dont la densité de cheptel (sur la base des bovins de plus de 6 mois et des brebis) est inférieure à 1,4 UGB par hectare et qui pratiquent l'élevage extensif (animaux paissant dans les pâturages) pourront obtenir un montant supplémentaire de 100 écus par animal. La limite des 90 têtes de bétail pour les bovins mâles devrait rester inchangée.

2.6. En ce qui concerne les bovins mâles, les vaches allaitantes et les vaches laitières, les quantités de référence nationales et/ou individuelles existantes sont maintenues, avec diverses réductions pour les bovins mâles; pour les vaches allaitantes, la moyenne UE des quantités de référence est même réduite de plus de 10 %.

2.7. L'octroi des primes prévues postule la mise en place future d'une base de données des bovins qui soit opérationnelle, conformément au règlement (CE) nº 820/97, ainsi que l'enregistrement complet du cheptel bovin et de toutes les modifications du cheptel d'une exploitation.

2.8. Les aides directes peuvent être adaptées en fonction de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés selon la procédure prévue à l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne.

3. **Observations générales**

3.1. Tout comme la Commission, le Comité pense qu'il est nécessaire de modifier l'organisation des marchés de la viande bovine afin de pouvoir relever comme il se doit les défis auxquels ce secteur est confronté, tels que les restrictions de l'OMC, la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles et l'élargissement de l'UE à l'Est. Un élément déterminant de la réforme de l'organisation des marchés de la viande bovine proposée par la Commission est la réduction de 30 % du niveau des prix institutionnels et la compensation partielle des pertes par l'augmentation des paiements directs aux producteurs. La Commission considère qu'outre les primes existantes, les primes supplémentaires à l'animal peuvent être classées dans la catégorie des mesures de la «boîte bleue» (blue box) et ne sont plus remises en question. Rien n'est moins sûr. Le Comité souligne que déjà maintenant toute baisse de prix doit s'accompagner non seulement d'une compensation totale des pertes, mais également d'une explication de la Commission, qui doit démontrer de manière crédible aux agriculteurs concernés que les mesures de compensation des pertes qu'elle a prévues sont compatibles avec les règles existantes de l'OMC, et qu'elles resteront garanties après le prochain cycle de négociations de l'OMC.

3.2. En tout état de cause, le Comité estime indispensable que les agriculteurs européens puissent compter à plus long terme sur un cadre général fiable pour la production.

3.2.1. En dépit de la poursuite du développement de l'organisation des marchés, les producteurs doivent en fin de compte avoir un niveau de vie correspondant à celui du reste de la population.

3.3. L'élevage bovin a souvent une valeur très élevée dans l'exploitation de l'espace rural et des régions défavorisées; dans la plupart des cas, un pourcentage élevé d'herbages naturels traduit l'absence d'autres possibilités d'exploitation de la terre. Une réforme de l'organisation des marchés de la viande bovine ne peut être menée à bien sans prendre en considération cet élément important, car aujourd'hui déjà, les revenus des éleveurs de bovins sont très bas, et en particulier ceux des éleveurs de bovins dans les régions défavorisées et montagneuses de l'Union européenne. Une dégradation de la rentabilité de l'élevage de vaches allaitantes et de la production de viande bovine dans l'ensemble touche particulièrement les producteurs dans les régions défavorisées, surtout en raison de la baisse des prix du veau. Cet élément doit être pris en compte lors de la fixation des troupeaux de référence pour les vaches allaitantes.

3.3.1. La nécessité et l'ampleur de la réforme dépendent toutefois essentiellement de l'évolution du marché à laquelle on peut effectivement s'attendre sur le marché intérieur et les marchés tiers à partir de l'an 2000. Le Comité fait remarquer que les spécialistes issus d'organisations de producteurs et de sociétés de distribution faisant autorité ont des opinions sur l'évolution future des marchés et de la production qui, dans certains cas, s'écartent considérablement de celles de la Commission.

3.4. Selon le Comité, il est peu probable que la production dans le cycle de la viande bovine connaisse une reprise du même ordre qu'avant la réforme de la PAC de 92, étant donné que les mesures de contrôle de la production (par exemple, l'introduction de quotas individuels et nationaux, les primes à l'unité, la prime à l'extensification,...) n'ont pu agir pleinement et durablement qu'à partir de 1995. Les primes aux veaux, effectives depuis 1996, ont largement contribué à réduire la production de viande bovine.

3.4.1. La Commission européenne a présenté deux rapports sur le fonctionnement de ces réglementations dans le secteur de la viande de veau, dont le bilan économique global est finalement très positif en ce qui concerne la prime de transformation. En ce qui concerne la prime de mise sur le marché précoce, le bilan est surtout positif pour les exploitations. Le bénéfice à court et à moyen terme de ces deux actions pour l'ensemble de la production de viande bovine justifiait par conséquent les coûts qu'elles ont engendrés pour le budget communautaire. Ces mesures ont permis de prévenir la constitution de stocks d'intervention coûteux et en fin de compte, d'éviter ainsi de nouveaux coûts considérables. Toutefois, les «Perspectives à long terme» n'ont fait que les survoler.

3.4.2. Les estimations relatives à l'évolution future doivent en particulier tenir compte du fait qu'en raison de la poursuite proposée de la politique des quotas laitiers jusqu'en 2006 sur la base de l'accroissement de la production laitière par vache, la diminution des cheptels de vaches laitières et la diminution du nombre de vaches allaitantes dans les cheptels entraîneront une nouvelle tendance à la baisse en ce qui concerne la production de viande de veau [1]. Ainsi, le cheptel de vaches a diminué de 340 000 unités entre 1996 et 1997 (recensement du bétail de décembre 1997 — EUROSTAT). Pour les prochaines années, l'on prévoit une baisse de 7 à 10 % du cheptel de vaches laitières, qui compte actuellement environ 21,5 millions d'animaux (EUROSTAT 1997, EU-15), en raison de l'augmentation annuelle de la production, et une baisse de 10 à 20 % du cheptel de vaches allaitantes, qui compte actuellement environ 11,7 millions d'animaux, en raison de la réduction des quotas et de l'intégration des génisses dans ce cheptel jusqu'en 2005. Cela influence aussi beaucoup le volume de la production de viande bovine, et donc le marché.

3.5. Le Comité estime que la pression de l'offre sur les marchés de la viande bovine n'aura pas lieu dans la mesure prévue par la Commission car:

— compte tenu des mesures définies lors de la réforme de la PAC de 92 et de celles proposées par la présente réforme, l'accroissement cyclique de la production n'aura plus la même ampleur qu'autrefois;

— le maintien des mesures existantes de contrôle de l'offre, telles que l'octroi d'une prime aux veaux, peut entraîner une nouvelle diminution;

— il est possible de surmonter la crise de l'ESB;

— l'on doit s'attendre à une nouvelle amélioration et à une stabilisation de la consommation.

3.5.1. Le Comité est d'avis que le fonctionnement des marchés de la viande bovine peut être assuré par l'utilisation des instruments actuels de contrôle de la production, en baissant beaucoup moins les prix de la viande bovine.

3.6. Pour justifier sa proposition relative à une baisse progressive des prix institutionnels de 30 %, la Commission avance également que cela permettra de normaliser la consommation de viande bovine dans la Communauté, qui a baissé en faveur d'autres sortes de viandes, et d'améliorer la compétitivité des produits à base de viande bovine sur les marchés internationaux.

3.6.1. Comme l'a montré l'évolution des prix à la consommation après la réforme de 1992, les consommateurs n'ont pas bénéficié pleinement de la baisse des prix du marché. Compte tenu de cette expérience, l'on peut se demander si de nouvelles baisses des prix au niveau du producteur permettront d'augmenter la consommation dans la mesure souhaitée.

3.6.2. Pour obtenir l'amélioration nécessaire de la consommation, le Comité estime qu'au lieu de baisser les prix, il est bien plus important de rétablir la confiance du consommateur dans le produit, par exemple en axant davantage la production et la commercialisation sur la qualité, en utilisant un marquage efficace comportant toutes les informations importantes pour le consommateur, ou encore en recourant aux outils de marketing éprouvés.

3.7. Le Comité est d'avis qu'une réduction de prix de nettement moins de 30 % peut également maintenir la

[1] EUROSTAT fait état des augmentations suivantes au cours des dernières années en ce qui concerne la production de lait par vache laitière: + 1,5 % en 1993/1994, + 2,2 % en 1994/1995, + 1,9 % en 1995/1996 et + 1,8 % en 1996/1997.

compétitivité de la viande bovine auprès du consommateur par rapport à la volaille ou la viande porcine, jusqu'à 10 % moins chère en conséquence de la réforme. D'autres raisons déterminent en effet également la compétitivité de la viande bovine.

3.7.1. Lors du débat général sur les propositions d'Agenda 2000 dans le secteur de la viande, la Commission a promis, en décembre 1997, une analyse des effets sur les différents secteurs de la production de viande ainsi que des interactions entre les différentes sortes de viande. À ce jour, cette analyse n'a pas encore été présentée.

3.7.2. Le Comité estime dès lors nécessaire qu'il soit procédé à une évaluation de l'évolution des marchés au cours des 18 derniers mois, en établissant un lien avec l'actualité et en motivant les prévisions présentées à l'époque.

3.8. En conformité avec son avis des 10 et 11 décembre 1997 (CES 1396/97, paragraphe 3.3.5, p. 9), le Comité «estime que l'UE devra donc effectuer un arbitrage difficile entre mesures de maîtrise quantitative de la production et baisse des prix institutionnels».

3.8.1. Ce n'est qu'en développant les instruments existants que l'on pourra maintenir les standards européens particuliers en matière d'hygiène pour la production de viande bovine, allant d'un contrôle généralement strict de l'absence d'hormones et de certains accélérateurs de croissance à la traçabilité de la production, en passant par le respect de normes environnementales globales.

3.8.2. Cela permettrait également d'assurer dans une mesure bien plus large la conformité au modèle agricole européen, auquel les chefs d'État et de gouvernement ont pleinement adhéré lors du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997.

3.9. Le Comité voit d'un œil critique le fait que la Commission justifie la compensation partielle des revenus en avançant que la baisse des prix sera en réalité inférieure aux 30 % annoncés. Cette hypothèse de la Commission est toutefois en contradiction avec ses prévisions pessimistes en ce qui concerne l'évolution de la production et, de plus, ne cadre pas avec la suppression du régime des interventions, l'excédent net permanent ainsi que la nouvelle baisse des prix des céréales. La suppression des interventions publiques accompagnée d'une diminution des restitutions à l'exportation et/ou de la suppression des mesures de contrôle quantitatif ne feront qu'accroître la pression sur les prix. Une compensation suffisante doit dès lors être assurée dès le départ.

3.10. Contrairement à ce que pense la Commission, le Comité croit que les exportations sans restitution à grande échelle ne sont pas possibles. C'est aussi l'avis des principaux pays exportateurs des États membres, qui considèrent que ces exportations ne sont rentables que dans très peu de pays et/ou régions. Dans de nombreux pays destinataires, c'est le pouvoir d'achat nécessaire qui fait défaut pour acheter de la viande bovine. Le maintien d'une protection extérieure suffisante est une nécessité.

3.11. Une approche entièrement nouvelle est la division de la compensation en un montant de base et des montants supplémentaires. La Commission justifie cette proposition en disant vouloir ainsi assouplir l'utilisation des ressources en fonction des besoins régionaux dans chaque État membre et entraîner une répartition plus équitable des fonds communautaires sur la base de l'importance relative de la production nationale.

3.11.1. Selon les données de la Commission, les aides de base sont égales aux aides d'avant la réforme plus 50 % du montant de l'augmentation de la prime totale. Les 50 % restants de l'augmentation sont répartis entre les États membres en fonction de l'importance de leur production. Les États membres doivent ensuite distribuer ces aides dans certaines limites et conformément à des dispositions communes.

3.11.2. En ce qui concerne cette proposition tout à fait intéressante, le Comité estime qu'il convient de veiller à sa compatibilité avec les principes du marché intérieur et d'éviter une renationalisation de l'organisation des marchés. Les moyens disponibles dans le cadre de l'enveloppe nationale doivent obligatoirement être versés dans leur totalité aux producteurs.

3.11.3. Le Comité pense que cet aspect devra faire l'objet d'un examen des plus détaillés.

3.11.4. La séparation proposée en une partie versée uniformément dans toute l'UE et une autre pouvant subir des aménagements nationaux dans une certaine mesure pourrait finalement provoquer la disparition du principe d'une politique «commune» dans ce domaine de l'organisation des marchés, ce qui donnerait lieu à une distorsion de la concurrence entre plusieurs États membres. La Commission européenne doit garantir le respect du principe d'une politique commune de marché en contrôlant l'utilisation de ces moyens.

3.12. Le Comité est d'avis qu'une compensation des revenus de 80 % seulement comme le propose la Commission n'est pas défendable. Le Comité met également en doute la compatibilité de nouvelles baisses de prix et d'une augmentation de la compétitivité avec une hausse des coûts de production due à des normes plus strictes et à des compensations de revenus en régression. En outre, le Comité estime que, dans aucun État membre, les propositions d'engagements prévues par la Commission pour compenser les pertes de revenus n'aboutiraient à une compensation de 80 % pour les secteurs bovins concernés. Le maintien de la limite de 2 UGB en particulier contribue à ce que, dans de nombreuses exploitations et régions, la compensation resterait nettement en deçà de la barrière des 80 %, renforçant ainsi le déséquilibre dans la répartition des ressources.

3.13. Le Comité craint que la perte de rentabilité de l'élevage bovin, en particulier dans les régions défavorisées ou à vocation principalement agricole, crée une pression supplémentaire en raison du changement d'activité ou de la diversification, ou intensifie l'exode et ajoute ainsi une pression non désirée sur un marché de l'emploi déjà surchargé. En 1997, plus d'1,7 million d'exploitations d'élevage bovin étaient actives dans ce secteur. Davantage de personnes encore sont employées dans les secteurs de production situés en amont et en aval, et leur sort est étroitement lié à l'évolution future de l'élevage bovin.

3.14. Après avoir procédé à un examen critique des propositions de la Commission, le Comité constate que plusieurs des mesures proposées entraînent un accroissement des dépenses administratives. L'objectif de simplification et de meilleure transparence des réglementations n'est pas atteint pour le producteur, en tout cas dans la plupart des secteurs, car les nouvelles réglementations prévues sont encore plus complexes. Cela engendre des coûts supplémentaires pour les producteurs et signifie qu'il n'y a pas de signaux clairs pour le développement ultérieur des exploitations.

4. Observations spécifiques sur les différents points de la réforme dans le secteur de la viande bovine

4.1. *Baisse des prix de 30 % en trois étapes*

4.1.1. Comme l'a constaté la Commission elle-même, après la baisse proposée de 30 %, le prix serait dans ce cas toujours supérieur à celui des pays exportateurs comme l'Australie, l'Argentine ou le Brésil, qui déterminent l'évolution des marchés internationaux. Selon la section, l'UE ne pourrait dès lors, même dans ces conditions, guère renoncer aux exportations sans restitution; une bonne partie des exportations de l'UE est en outre destinée aux marchés d'exportation traditionnels (Russie, Proche-Orient, Afrique), qui ne bénéficieront pas dans la même mesure de l'augmentation du pouvoir d'achat des régions d'Asie en essor économique.

4.1.2. Une certaine baisse du prix est certainement inévitable. Le Comité considère, pour les raisons exposées, que la diminution proposée est trop importante. Elle n'est pas justifiable dans cette ampleur et ne peut pour cette raison être approuvée dans sa formulation actuelle. Une diminution de prix n'est en outre supportable que dans la mesure où l'on dispose de ressources pour pouvoir compenser les pertes.

4.2. *Suppression de l'intervention et introduction du stockage privé* (article 24)

4.2.1. La suppression de l'intervention et son remplacement par l'introduction du stockage privé sont calqués sur le marché de la viande porcine. Ce marché est toutefois soumis en partie à des lois non comparables à celles qui régissent le marché de la viande bovine, dont le cycle de production est plus long.

4.2.2. Le Comité comprend certes les raisons ayant motivé la suppression de l'intervention, mais est toutefois d'avis que l'on devrait pouvoir continuer à y recourir en cas de crise grave du marché.

4.2.3. La suppression du régime des interventions entraînerait l'abandon du système de prix existant, car le stockage privé ne peut pas remplacer entièrement l'intervention publique. Selon le Comité, il n'est à l'heure actuelle pas possible d'évaluer de manière réaliste les effets du passage, en l'an 2002, de l'intervention publique au stockage privé. Il convient dès lors de réexaminer en détail la question de la suppression éventuelle de l'intervention plus tard, dès que les effets d'une réforme pourront mieux être évalués. L'abandon du système d'intervention reviendrait à renoncer au système de prix existant.

4.3. *Article 4, quatrième alinéa* (plafonds régionaux et individuels)

4.3.1. Le Comité approuve le fait que l'on contribue à un certain contrôle quantitatif par le maintien des plafonds.

4.3.2. Toutefois, il convient d'utiliser toutes les possibilités de simplification au sein de ce système. La réintroduction de plafonds individuels pour les vaches laitières, sous la forme proposée, représente dans la pratique une charge administrative supplémentaire pour le producteur.

4.4. *Prime spéciale pour les bovins mâles*

4.4.1. Le régime de la prime spéciale pour les bovins mâles est dans l'ensemble plus compliqué dans le nouveau système; la différence entre les animaux ne bénéficiant d'aucune prime, d'une prime, de deux primes et/ou de primes supplémentaires et de primes à l'extensification est considérablement accrue, le système des primes à l'extensification est plus compliqué, et pourrait donner lieu à des tensions et des distorsions de concurrence entre les différents secteurs de la production.

4.4.2. Le Comité estime que ces différences dans l'octroi de primes doivent être justifiées objectivement, et que les distorsions de concurrence entre les différentes formes de production doivent être évitées.

4.4.3. Pour les producteurs de certains États membres, le plafond de 90 animaux pose problème. Ce problème devrait pouvoir être résolu dans le cadre des quantités de référence nationales dans chaque État membre.

4.5. *Article 5* (prime à la désaisonnalisation)

4.5.1. La Commission devrait présenter les effets positifs de cette mesure sur le marché de la viande bovine. Le Comité est d'avis que la prime à la désaisonnalisation ne devrait être maintenue que dans la mesure

où elle est effectivement nécessaire à la stabilisation du marché dans les régions ayant un nombre élevé de bœufs.

4.6. *Article 6* (prime à la vache allaitante)

4.6.1. Le Comité salue l'élargissement de la prime à la vache allaitante aux génisses, ce qui est en fait un instrument de contrôle quantitatif de la production. Tant la réduction des quantités de référence nationales que cette mesure entraînent une accélération du déstockage qui se répercutera sur le volume de la production de viande bovine.

4.6.2. Le Comité invite la Commission à procéder à une évaluation des effets de cette mesure sur la baisse de la production.

4.6.3. Le Comité est d'avis qu'il faudrait prévoir le maintien des primes supplémentaires pour compenser les pertes, les primes étant versées si possible de manière généralisée.

4.7. *Articles 10 et 11* (facteur de densité et paiement à l'extensification)

4.7.1. Le réaménagement de la prime à l'extensification, malgré l'augmentation bienvenue de la prime à 100 écus par animal et par an, entraînera une réduction des bénéficiaires. Dans certains secteurs de la production et dans certaines régions, en raison de l'inclusion de toutes les catégories d'animaux et de l'obligation de mettre les animaux en pâture, les producteurs pourraient arrêter totalement leur activité bien que la densité du cheptel de l'exploitation soit inférieure à 1,4 UGB par hectare. Cela aurait également des conséquences préjudiciables sensibles pour les objectifs et les participants des programmes environnementaux, raison pour laquelle la modification des critères d'octroi des primes n'est pas souhaitée.

4.7.2. Cela entraînerait une nouvelle diminution de nombre de bénéficiaires, ce que le Comité ne peut pas accepter, en raison des incidences négatives que cela pourrait avoir sur l'exploitation dans les régions difficiles.

4.8. *Article 12* (prime à la vache laitière)

4.8.1. Le Comité reconnaît que l'octroi d'une prime à la vache laitière permettrait de compenser les pertes liées à la part «viande bovine» de chaque vache laitière.

4.8.2. Le Comité fait toutefois remarquer que la base de la future moyenne communautaire pour la production de lait, à savoir 5 800 kg/vache, peut donner lieu à une prise en considération très différente de l'effectif réel de vaches laitières dans certains pays, mis à part le fait que peu importe qu'il s'agisse de races à orientation «viande», «lait», ou combinée pour la production de lait, et que par conséquent, l'ampleur de la perte est très différente.

4.8.3. Le Comité est d'avis que cette réglementation représente une charge administrative supplémentaire pour les producteurs, et qu'il convient surtout de compenser entièrement la perte de revenus liée à la part «viande bovine», et ce pour chaque animal. Cela ne semble pas garanti dans le modèle à l'examen et conduirait à des injustices. Dans le cadre des paiements compensatoires pour les pertes dans le domaine de la production de viande, des règles doivent dès lors être trouvées assurant une véritable compensation par vache laitière, indépendamment de la prime pour les vaches virtuelles.

4.9. *Articles 13 et suivants* (paiements supplémentaires issus des fonds communautaires)

4.9.1. L'octroi de montants complémentaires visant à créer une plus grande flexibilité au niveau national, à assurer une répartition plus équitable et à réaliser des objectifs environnementaux au niveau national constitue une approche tout à fait nouvelle.

4.9.1.1. C'est la raison pour laquelle le Comité estime que l'octroi de paiements à la surface et/ou par tête doit encore faire l'objet d'un débat et d'informations. L'obligation d'utiliser les moyens disponibles pour compenser les pertes est également une condition sine qua non.

4.9.2. En raison des déséquilibres entraînés par la réforme de la PAC de 92, notamment dans le secteur de la viande bovine, plusieurs États membres ont exigé que les fonds communautaires dans le secteur de la viande bovine soient répartis en fonction de l'importance relative des productions nationales respectives.

4.9.2.1. Selon le Comité, la Commission se doit dès lors tout particulièrement de veiller également à une répartition équilibrée des fonds communautaires lors de la fixation des critères pour l'octroi de la prime.

4.9.3. Même si le Comité peut approuver en principe le modèle d'une gestion plus flexible des fonds communautaires afin de répondre mieux encore aux besoins de chaque État, il doute fort que la proposition à l'examen fournisse un instrument approprié, et surtout suffisant pour compenser les inconvénients naturels, structurels et régionaux.

4.9.3.1. Le Comité est d'avis que la Commission devrait présenter d'autres mesures, en particulier d'ordre structurel.

4.9.4. La création de bases de données des bovins dans les États membres entraînera des dépenses supplémentaires, dont l'efficacité réelle n'est pas encore suffisamment claire. Les coûts doivent pouvoir être justifiés, par exemple par le fait que la traçabilité de la viande bovine pourrait ainsi être effectivement garantie. Aucun coût supplémentaire ne peut toutefois être imposé aux producteurs.

4.9.5. En outre, selon le Comité, l'on a l'impression que la compensation des prix par les paiements supplémentaires (enveloppe nationale) à certaines catégories de producteurs permet d'offrir une compensation à tous les secteurs de la production animale, à condition que la forme choisie pour l'octroi des primes soit la bonne (c'est-à-dire en combinant les paiements par tête et/ou à la surface).

4.9.5.1. Par ailleurs, le Comité doute que les moyens nécessaires à cet effet soient disponibles.

4.9.6. En ce qui concerne l'octroi de primes à titre de compensation de la perte de revenus, les génisses n'entrent en considération que sous certaines conditions. Étant donné que la baisse générale des prix de la viande de bœuf influence également cette catégorie, les génisses et les veaux devraient également pouvoir être inclus d'une manière générale dans le système des primes.

4.10. *Article 21* (interdiction d'utilisation de certaines substances dans le cadre du recours au système des primes issues des fonds communautaires)

4.10.1. Le Comité approuve sans réserve le maintien de l'interdiction d'utiliser des substances à effet hormonal et/ou d'enfreindre la directive 96/23/CE.

4.11. *Article 22* (adaptation des paiements)

4.11.1. La proposition de la Commission visant à adapter le montant des paiements à la lumière de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés selon la procédure prévue à l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne doit être suffisamment justifiée. En tout cas, une telle possibilité constitue une incertitude supplémentaire pour les éleveurs de bovins.

4.12. *Autres prises de positions du Comité*

4.12.1. Pour l'essentiel, la campagne menée par la Commission afin de promouvoir la commercialisation de viande de bœuf de haute qualité a fait ses preuves, et devrait être envisagée dans le cadre des objectifs visés à l'article 2; c'est surtout lors de la crise de l'ESB qu'elle a grandement contribué à garantir les ventes. Il s'agit en outre d'une mesure autorisée par les réglementations de l'OMC.

4.12.1.1. Des moyens supplémentaires de l'UE devraient être prévus à cet effet. Le Comité espère en outre une décision rapide du Conseil sur les moyens bloqués à l'heure actuelle et demande à la Commission de présenter la suite du processus.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers», et**

— **la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers** [1]»

(98/C 407/33)

Le 3 juillet 1998, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 24 juillet 1998 (rapporteur: M. Kallio).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 2 voix contre et 13 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. En juillet 1997, la Commission européenne a présenté une proposition-Agenda concernant la politique agricole de l'Union pour la période 2000-2006. Ce document a été suivi en mars 1998 par un ensemble de propositions de règlements qui apportent d'importants changements par rapport à la proposition publiée en juillet 1997. Il vient compléter le processus de réforme entamé en 1992 et comprenant notamment une baisse des prix institutionnels pour de nombreux produits agricoles. La réforme à l'examen prévoit également une importante baisse des prix institutionnels ainsi qu'un accroissement d'une partie des aides directes. Outre les propositions détaillées par secteur, l'Agenda aborde certaines questions à caractère horizontal, l'élargissement de l'Union, le budget et la réforme des Fonds structurels. Le présent avis n'examinera ces questions que si elles ont un impact marquant sur le secteur laitier.

1.2. La Commission justifie la nécessité de procéder à une réforme de la PAC par le fait qu'un certain nombre de problèmes relatifs à cette politique n'ont pas trouvé de solution dans la réforme de 1992. Ainsi, il s'avère que le soutien accordé par la PAC est réparti de façon inégale et qu'il se concentre sur les régions et les producteurs qui ne sont pas les plus défavorisés. La Commission signale que cette situation a débouché sur un déclin de l'activité agricole dont les effets négatifs ont touché de nombreuses régions. À cela s'ajoute, selon la Commission, la concentration de la production dans certaines régions, qui a eu pour conséquence le recours à des pratiques agricoles excessivement intensives, ce qui a contribué à répandre dans l'opinion publique une mauvaise image de la PAC.

1.3. Selon la Commission, des éléments d'ordre extérieur viennent également justifier une réforme de la PAC, à savoir: l'élargissement de l'Union, qui rend encore plus nécessaires les mesures de marché et de simplification, ainsi que les engagements pris dans le cadre de l'OMC et le nouveau «round» de négociations. À cet égard, signalons que les conséquences de la situation du marché et du niveau des prix au niveau mondial se font également sentir en Europe.

1.4. Les principales propositions de la Commission concernant le régime laitier sont les suivantes. Le régime des quotas devrait être prolongé jusqu'au 31 mars 2006. La Commission propose à l'UE une augmentation de 2 % de l'ensemble des quotas laitiers en fonction de la production, à réserver pour moitié aux jeunes producteurs et, pour moitié, aux producteurs présents dans les zones de montage défavorisées. La Commission propose également une réduction de 15 % pour les prix d'intervention et de 17 % pour les prix indicatifs du lait, sur une période de quatre ans à partir du 1er juillet 2000. La proposition de la Commission fixe les prix d'intervention pour toute la période couverte par l'Agenda 2000. La diminution proposée va au-delà (+ 5 %) de celle suggérée en juillet 1997 et est partiellement compensée par une prime à la vache laitière et une prime de culture pour le maïs d'ensilage, que la Commission propose de maintenir, s'écartant en cela de la proposition de juillet 1997. Le maintien de la prime de culture pour le maïs d'ensilage est présenté comme la justification d'une baisse des prix plus importante.

2. Observations générales

2.1. Le présent document complète l'avis relatif au régime laitier adopté par le Comité les 10 et 11 décembre, et prend en considération les principaux changements présentés dans la proposition de règlement de mars 1998. Le Comité constate qu'à certains égards, cette proposition est encore plus difficile à accepter que celle de juillet 1997. C'est pourquoi il propose que la Commission tienne compte des commentaires formulés dans le présent avis dans ses travaux relatifs à la proposition à l'examen.

2.2. Le Comité soutient la proposition de la Commission de maintenir le régime des quotas. Toutefois, la Commission devrait montrer avec davantage de clarté

[1] JO C 170 du 4.6.1998, p. 38-60.

ce qu'il en adviendra au 1er avril 2006. Le régime des quotas et le régime de prime à la vache revêtent une importance économique considérable pour les producteurs laitiers. Par ailleurs, l'élargissement de l'UE à l'Est aura un impact sur la future politique relative au lait. La proposition actuelle accorde une place importante à la spéculation et rend difficile la planification à long terme de l'industrie et de la production laitières.

2.3. La Commission devrait prendre en considération les problèmes soulevés par différents États membres dans les régions déficitaires, tout en maintenant la stabilité du marché européen dans le secteur laitier.

2.4. Selon le Comité, la réduction des prix au niveau interne telle que proposée par la Commission revêt une grande importance dans la mesure où le niveau des prix des denrées alimentaires ne fait l'objet d'aucun débat de fond. Le Comité estime que la proposition de la Commission accorde trop d'importance à l'objectif de compétitivité internationale, et qu'elle ne crée pas les conditions nécessaires au modèle agricole européen. L'Agenda n'accorde pas une place suffisamment importante à une agriculture respectueuse de l'environnement, diversifiée et basée sur un développement durable, qui garantirait des revenus équitables pour les agriculteurs.

2.5. Selon le Comité, la baisse des prix devrait être compensée dans sa totalité et de façon équitable pour les producteurs laitiers des différentes régions. Cette baisse des prix touche en fait principalement l'industrie laitière et les producteurs laitiers présents dans les régions défavorisées, dans les zones de montage et dans les régions qui ne peuvent bénéficier des primes pour le maïs d'ensilage. En effet, elle causerait une baisse de l'emploi dans les zones où il est le plus nécessaire et où les possibilités de développer un autre type d'activité sont peu nombreuses.

2.6. Le Comité n'est pas convaincu que la réduction des prix de soutien aura pour conséquence une baisse des prix à la consommation et, partant, une augmentation de la consommation elle-même. La Commission doit disposer d'un mécanisme de suivi suffisamment rapide et efficace.

2.7. Le Comité estime que la proposition de la Commission ne résout pas les problèmes qui servent de justification à la réforme de la Commission, en particulier en ce qui concerne les éléments d'ordre interne. En effet, la Commission signale, entre autres justifications, la répartition inégale de l'aide, qui se concentre sur les régions et les producteurs ne figurant pas parmi les plus défavorisés. Citons à titre d'exemple la prime de culture pour le maïs d'ensilage, destinée en particulier aux régions favorisées alors que les régions où la culture du maïs est impossible ou celles dont les habitudes alimentaires sont différentes ne se voient pas proposer une aide d'une importance économique comparable.

2.8. Le Comité exige que les primes de culture pour le foin et l'herbage correspondant à l'aide accordée pour le maïs d'ensilage doit être étendu aux régions qui, pour des raisons d'ordre climatique ou en raison de leur système de production laitière, ne peuvent profiter de cette prime. Afin de garantir un développement durable du secteur laitier, il faut accorder une attention particulière à la relation entre les prix des différents fourrages grossiers. Ce problème est particulièrement sensible dans les régions nordiques et les autres régions défavorisées, où le rendement de l'herbage par rapport à celui des céréales est encore plus faible. Il est nécessaire de garantir une rentabilité de la production laitière équitable, qu'elle soit basée sur le maïs, sur l'herbage ou sur des fourrages grossiers autres que les céréales. Les décisions prises lors du Sommet de Luxembourg exigent que de tels problèmes soient résolus.

2.9. Le Comité n'est pas convaincu que la proposition permette de réaliser l'objectif de simplification des règlements de marché poursuivi par la Commission. Certains points de la proposition exigent des systèmes administratifs complexes.

2.10. Le Comité souhaite souligner que le secteur laitier est le sous-secteur le plus important de la production agricole de l'UE. La production de lait concerne toutes les régions, et joue un rôle fondamental dans les régions défavorisées de bon nombre de pays d'Europe.

3. **Observations particulières**

3.1. *Régime des quotas*

3.1.1. La position des États membres par rapport au régime des quotas varie considérablement d'un État membre à l'autre. Les pays soutenant la suppression des quotas sont principalement ceux dont la structure de la production laitière et les conditions naturelles sont les plus favorables, et qui sont de grands importateurs. Il s'agit également de pays dont la production laitière est déficitaire au niveau national. À l'inverse, les pays prônant le maintien du régime des quotas sont ceux dont la compétitivité est affaiblie par une structure de la production laitière ou des conditions naturelles défavorables. Ceux-ci estiment que la suppression des quotas aboutirait à l'augmentation de la production laitière avant tout dans les régions favorisées, au détriment des régions défavorisées. En effet, la hausse de la production provoquerait une baisse des prix, ce qui aggraverait la situation de l'ensemble des producteurs, et en particulier des producteurs présents dans les régions défavorisées, qui se trouvent confrontés à des difficultés particulières.

3.1.2. Le futur élargissement de l'UE aura également un impact sur le régime des quotas. Signalons à cet égard que l'application de nouvelles technologies et de nouveaux modes d'exploitation permettra aux nouveaux États membres d'augmenter considérablement leur production laitière. Le niveau des prix favorisera également

une telle augmentation dans les nouveaux États membres. La suppression des quotas et la baisse des prix pourraient rendre plus difficile l'adaptation des États membres à cette nouvelle situation, qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour la stabilité des marchés.

3.1.3. La Commission propose un modèle agricole européen qui s'écarte de celui de principaux concurrents. Ce modèle préconise un développement raisonnable du volume de la production et par conséquent favorable à la stabilité des prix. Bien qu'il présente certaines faiblesses, le régime des quotas a été considéré comme un facteur de stabilité pour les marchés. La part du budget agricole de l'UE consacrée aux dépenses du secteur laitier a considérablement baissé.

3.1.4. La Commission propose également d'établir un lien entre les quotas et la prime à la vache via le modèle de la «vache virtuelle». Ce lien peut renforcer la valeur économique actuelle du quota. Les pays dont le rendement laitier moyen est faible considèrent que le modèle de la «vache virtuelle» n'est pas équitable. Les producteurs développant la production du lait qui souhaitent acquérir des quotas ignorent s'il vaut mieux acquérir des quotas et par conséquent de futures primes à la vache pendant la période couverte par l'Agenda 2000, ou s'il est préférable d'attendre la fin de cette période. Cette incertitude devrait être levée.

3.1.5. Le Comité soutient le principe d'une augmentation des quotas laitiers à condition que celle-ci soit compatible avec la situation du marché. Dès lors, elle approuve la proposition de la Commission d'instaurer un régime spécifique destiné aux jeunes producteurs et qui comprendrait notamment une augmentation des quotas, mais elle estime que le quota supplémentaire destiné aux zones de montagne n'est quant à lui pas de nature à favoriser la rentabilité des régions défavorisées, contrairement à la prime pour le maïs d'ensilage. La Commission devrait trouver des solutions pour les questions de quotas soulevées par certains États membres, essentiellement en instaurant des régimes internes de façon à ne pas affaiblir la stabilité du marché dans l'ensemble de l'UE.

3.1.6. Le Comité soutient, compte tenu du maintien du régime des quotas jusqu'en 2006, les points de vue exprimés ci-avant dans la mesure où le système s'est révélé relativement important pour l'orientation future du marché et fonctionnel.

3.2. *Baisse des prix*

3.2.1. La Commission propose d'appliquer une réduction de 15 % aux prix d'intervention et de 17 % aux prix indicatifs en quatre tranches. Cette diminution va au-delà des 10 % proposés en juillet 1997. Pour la Commission, cette proposition se justifie non seulement par le renforcement de la compétitivité dans le secteur laitier, mais aussi par le fait que les quotas laitiers augmenteront et que la prime de culture pour le maïs d'ensilage sera maintenue. En outre, l'élargissement de l'Union rend encore plus nécessaire une nouvelle organisation des marchés comprenant également une réduction des prix qui à l'avenir pourrait même rendre possible la suppression des subventions à l'exportation pour certains produits.

3.2.2. Dans un avis adopté en décembre 1997, le Comité a soutenu les objectifs visant le renforcement de la compétitivité à condition de stabiliser le revenu des producteurs laitiers et d'assurer qu'ils pourront continuer à produire du lait partout dans l'UE, et notamment dans les régions défavorisées et les zones de montagne. Or, l'actuelle proposition de réduction des prix et les mesures compensatoires ne répondent pas aux exigences, formulées dans le précédent avis du Comité, concernant la stabilité du revenu des producteurs laitiers présents en particulier dans les régions défavorisées et les zones de montagne. Le Comité estime que l'aide directe au revenu doit être augmentée. Si le Conseil devait s'orienter vers le système proposé par la Commission (baisse des prix, aides compensatoires à la vache, augmentation des quotas), une compensation intégrale de la baisse de prix serait absolument indispensable.

3.2.3. Le Comité est d'avis que la réduction des prix de soutien ne stimulera pas la consommation. Dans de nombreux pays, on observe une consommation de produits laitiers élevée qui ne s'accompagne pas nécessairement d'une souplesse particulière des prix des produits de base. Le Comité estime que les producteurs laitiers seront les premiers à ressentir les effets de la réduction des prix, et que le principal bénéficiaire, en particulier sur les marchés intérieurs, sera le secteur commercial. À cet égard, la Commission devrait fournir des indications supplémentaires quant à l'impact de la réduction des prix sur les marchés et sur la consommation.

3.2.4. La réduction des prix facilitera l'adhésion de nombreux États membres. Les prix des produits agricoles des pays candidats sont de loin inférieurs à ceux en vigueur dans les États membres actuels. L'importante baisse des prix proposée actuellement pour les produits agricoles ainsi que la compensation, même partielle, de cette réduction permettent également de réaliser des économies pour les régimes requis par l'adhésion de nouveaux États. Selon le Comité, l'élargissement de l'UE ne doit pas se faire aux dépens de l'agriculture des États membres actuels. L'élargissement de l'UE doit pouvoir se faire dans le cadre des prévisions budgétaires restreintes qui sont proposées.

3.2.5. La réduction des prix vise à améliorer la compétitivité des produits laitiers de l'UE sur le marché mondial. Or, ces prix ne couvrent même pas les coûts de production des pays où ceux-ci sont les plus bas. Le Comité estime que l'importance de la réduction proposée par la Commission n'est pas suffisamment justifiée. Par ailleurs, on peut se demander si, avec la réduction proposée, il sera possible de réaliser les objectifs liés à la réforme. S'il est important d'améliorer la compétitivité des produits de l'UE, il ne faut pas oublier qu'environ 90 % de ces produits sont destinés au marché intérieur, et que ce sont les grands marchés intérieurs de l'Union qui déterminent la rentabilité du secteur laitier.

3.3. *Compensation*

3.3.1. La Commission propose de compenser la baisse des prix par une prime de base pour les vaches et des suppléments de primes par exploitation ainsi que par une prime pour la viande bovine accordée aux vaches laitières. Le Comité estime que la compensation doit être totale et permanente pour tous les exploitants.

3.3.2. Selon le Comité, une prime de base pour les vaches (100 écus) calculée en fonction du rendement laitier moyen dans l'UE constitue un moyen techniquement équitable de compenser pour chaque exploitation la réduction du prix du lait, si la compensation ne peut être plus simplement incluse dans le prix du lait. Le Comité regrette que cette future compensation applicable à tous n'ait pas été reprise dans la proposition de juillet, bien que la réduction du prix du lait soit plus importante.

3.3.3. Selon le Comité, la Commission a bien agi lorsqu'elle a autorisé le paiement des suppléments de prime pour les vaches de façon facultative État membre par État membre soit comme aide par tête soit comme aide à l'hectare. À cet égard, la nouvelle proposition s'écarte de la proposition de juillet 1997. En effet, chaque État membre disposera d'une certaine marge de manœuvre pour verser comme bon lui semble une partie de ces aides directes. Il s'agit là d'une renationalisation rampante des politiques agricoles, qui ne manquera pas de se traduire par des distorsions de concurrence entre États membres et entre régions au sein d'un même État membre, tout à fait surprenantes au regard du principe même du marché unique européen.

3.3.4. Par sa définition même, l'aide à l'hectare accordée aux pâturages permanents n'est pas adaptée aux conditions spécifiques de tous les États membres, si bien que le Comité propose d'inclure à cette définition les pâturages «temporaires». En effet, on trouve de tels pâturages en particulier dans les zones de culture nordiques, où l'herbage doit être renouvelé régulièrement en raison de courtes périodes de végétation et du gel de la terre.

3.3.5. La Commission propose, afin de compenser la réduction du prix de la viande bovine, des primes pour les vaches et des aides supplémentaires à inclure aux enveloppes nationales pour la viande. Le fait d'instaurer une prime à la vache laitière inversement proportionnelle au rendement moyen des vaches constitue, selon le Comité, un moyen artificiel de solliciter une aide équitable afin de faire face à la réduction du prix de la viande. Le Comité estime que la Commission devrait s'efforcer de créer un système plus simple qui établisse un lien étroit plus juste entre l'aide et la quantité de viande bovine vendue dans l'exploitation concernée. Il soutient la proposition de la Commission selon laquelle l'aide supplémentaire, régie par des dispositions nationales, devrait être accordée par animal ou par hectare de pâturage, en tenant compte de la rectification concernant l'aide accordée aux pâturages permanents proposée au paragraphe précédant. Le Comité n'approuve cependant pas que l'aide ait été diminuée par rapport à celle proposée en juillet 1997.

3.3.6. La Commission a proposé d'accorder aux producteurs de lait et de viande une compensation partielle grâce au maintien de l'aide pour le maïs d'ensilage. Le Comité estime que pour les fourrages grossiers des régions situées en dehors de la zone de culture du maïs, il faut créer un système de soutien qui permette à ces cultures d'être compétitives face au maïs bénéficiant d'une aide. La solution pourrait par exemple consister à augmenter l'enveloppe nationale. Une telle mesure est indispensable dans une situation de concurrence ouverte pour les produits laitiers, car les frais de fourrage constituent une part considérable des coûts liés à la production laitière. La Commission doit résoudre le problème spécifique de certaines régions défavorisées en ce qui concerne le prix des fourrages, où celui des fourrages grossiers pour les vaches est resté de loin supérieur au prix des céréales au sein de la Communauté. Ces régions défavorisées comprennent les régions nordiques, les régions de montagne haute ou basse, ainsi que d'autres types de régions défavorisées, présentes dans la plupart des États membres producteurs, et dans lesquelles le système d'élevage intensif basé sur la culture du maïs ensilage n'est pas possible.

3.3.7. Selon le Comité, les quotas supplémentaires proposés pour les zones de montagne, qui ne comprennent pas de prime, ne constituent pas une compensation équitable en ce qui concerne le maintien de la prime de culture pour le maïs d'ensilage. Les quotas supplémentaires sont destinés aux régions périphériques souffrant de problèmes de rentabilité, qui cherchent à lutter contre la baisse de leur production laitière essentiellement grâce à l'amélioration de la rentabilité. Le Comité ne considère pas le principe «plus de travail pour moins d'argent» appliqué aux zones de montagne comme une compensation appropriée à la réduction du prix du lait, comme l'est l'aide à l'ensilage dans les zones de culture du maïs favorisées.

3.4. *Autres observations*

3.4.1. Le Comité accueille avec intérêt la liberté accordée par la Commission aux États membres en ce qui concerne certaines primes. Il considère qu'il convient effectivement de prendre davantage en considération certaines régions et certaines particularités. Cela ne peut toutefois pas mener à la réduction graduelle, au niveau national, des revenus provenant des aides accordées aux producteurs laitiers par le biais d'un modèle décentralisé, ni à la distorsion de la concurrence comme conséquence du nouveau régime.

3.4.2. Le Comité approuve le modèle agricole européen proposé par la Commission. Toutefois, la réforme sous sa forme actuelle présente des contradictions avec les objectifs du modèle, c'est pourquoi le Comité doute que la proposition permette d'atteindre les objectifs fondamentaux qui ont été fixés. Quand pourra-t-on appliquer en Europe une agriculture compétitive au

niveau international et fonctionnant à un faible niveau d'aide, et simultanément maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et représentant des traditions diversifiées? En outre, tout cela, selon la Commission, doit se produire en préservant le revenu des agriculteurs. Le commerce de détail européen exige également de la part de l'industrie alimentaire et des producteurs laitiers l'apport constant d'une valeur ajoutée, mais dès que l'on discute des coûts surgit la menace des importations bon marché produites sur le marché mondial. Le Comité est d'avis qu'il n'est pas réaliste de penser que la Commission peut obtenir simultanément tout ce qu'elle souhaite. Il estime qu'en tant que plus grande région productrice de lait du monde, la Commission doit défendre avec détermination le modèle agricole européen, qui repose en grande partie sur des exploitations de type familial et qui prévoit l'adaptation durable de l'agriculture aux conditions particulières de chaque région dans le but de produire des denrées alimentaires sûres et de préserver la vitalité et la diversité de l'agriculture et du milieu rural.

3.4.3. Le Comité est d'avis que la réforme de l'OCM laitière doit permettre à l'Union européenne de maintenir ses parts sur les marchés communautaires et internationaux de produits laitiers. Enfin, une réforme de l'OCM lait, pour conforter les perspectives d'avenir du secteur laitier européen, doit introduire une flexibilité économique de l'organisation actuelle des marchés des produits laitiers visant à permettre, en particulier, d'exporter des quantités supplémentaires de produits laitiers, et ceci sans restitution, grâce à l'obtention d'une matière première (pour des quantités marginales) à moindre coût.

4. **Conclusions**

4.1. Le Comité est d'avis qu'il faut poursuivre l'examen de certains points de la réforme du régime laitier présentée en mars 1998 dans la mesure où la proposition actuelle n'est pas à même de garantir l'avenir du secteur laitier. Le Comité estime que la proposition ne peut être approuvée sous sa forme actuelle, car elle ne correspond pas aux décisions prises lors du Sommet de Luxembourg et qu'elle ne satisfait pas aux objectifs généraux fixés par la Commission elle-même dans le cadre de l'Agenda 2000. Le Comité exige que les pertes de revenus des producteurs laitiers soient entièrement compensées.

4.2. Enfin, selon le Comité, si une telle réforme était mise en œuvre, elle entraînerait une dépendance de revenu des producteurs vis-à-vis de ces aides directes dont la pérennité n'est pas assurée, pour au moins deux raisons:

— leur coût budgétaire;

— le fait que l'instauration de la notion de vache virtuelle revient en fait à ce que les aides directes soient versées en fonction de la quantité de lait produite.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant des règles pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune [1]»

(98/C 407/34)

Le Conseil a décidé, le 4 juin 1998, conformément aux dispositions des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 juillet 1998 (rapporteur: M. Liverani).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 66 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le document à l'examen fait partie des propositions de règlement présentées par la Commission afin de traduire en termes législatifs les orientations suivies en matière de réforme de la politique agricole commune. Ces orientations sont contenues dans la communication de la Commission «Agenda 2000», sur laquelle le Comité a récemment fourni un avis globalement favorable. À cette occasion, le Comité a notamment rappelé les implications considérables au niveau social, environnemental et en termes d'emploi de la PAC sur le territoire européen, et réaffirmé l'importance qu'il accorde, parmi ses objectifs, à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture, au maintien de l'emploi et à la stabilisation de la population rurale de l'Union [2].

1.2. La proposition — profondément innovatrice — présentée par la Commission prévoit:

— l'introduction de plafonds pour le montant total des paiements qui seraient versés à un agriculteur dans le cadre des régimes de soutien [3];

— une modulation, de la part des États membres, du montant total des aides en fonction de la main-d'œuvre employée sur les exploitations [4];

— des exigences supplémentaires en matière d'environnement [5].

2. Observations générales

2.1. La proposition relative à la modulation de l'aide en fonction de la main-d'œuvre employée correspond à la poursuite de l'objectif visant la stabilisation, et le développement souhaitable, de l'emploi dans l'agriculture. L'introduction d'un plafond modulé est dictée, selon la Commission, par la nécessité de tenir compte des économies d'échelle réalisables dans certaines exploitations.

2.1.1. Conformément aux affirmations formulées dans l'avis susmentionné, le Comité approuve pleinement l'objectif visant à préserver le niveau d'emploi actuel dans l'agriculture, étant donné que l'on ne peut assister passivement au phénomène de l'exode rural et en particulier au dépeuplement des zones de montagne et des régions défavorisées où la présence humaine est nécessaire pour la protection de l'environnement, pour la conservation physique du territoire et pour le maintien d'activités agricoles génératrices de revenus.

2.2. À l'heure actuelle, il est possible d'augmenter le niveau de l'emploi à condition de mener une politique de développement efficace, en particulier en ce qui concerne les produits non alimentaires, une politique de qualité et une politique de développement rural orientée notamment vers la conservation du sol, le reboisement et la protection hydrogéologique.

2.3. En matière d'emploi, le Comité estime qu'il y a lieu de souligner les difficultés que pourraient soulever les modalités d'application indiquées par la Commission dans la proposition de règlement dans la mesure où la Commission s'en remet à la décision des différents États membres — et, partant, à leur discrétion — en ce qui concerne l'application du mécanisme et la fixation du seuil minimal de main-d'œuvre à prévoir dans les exploitations agricoles [6]. À ces difficultés s'ajoutent les problèmes dus à la diversité des systèmes nationaux de contrôle du marché du travail.

2.4. Le Comité estime qu'une réglementation formulée de la sorte risque de créer d'importantes disparités entre les différents États membres, des difficultés à l'intérieur de chacun d'eux en ce qui concerne la fixation d'un seuil minimal de main-d'œuvre en fonction des différents types d'exploitations et de leur situation géographique, ainsi que des difficultés d'évaluation des retombées en termes d'emploi des activités induites par l'agriculture ou typiques de la filière agricole: commercialisation du produit, transformation, etc. Une telle réglementation pourrait également engendrer une

[1] JO C 170 du 4.6.1998, p. 93.
[2] Avis du CES sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission "Agenda 2000"» — JO C 73 du 9.3.1998, p. 71.
[3] Article 6 de la proposition de règlement.
[4] Article 4 de la proposition de règlement.
[5] Article 3 de la proposition de règlement.
[6] La main-d'œuvre est exprimée en unités de travail/an, comme indiqué à l'article 4, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

inégalité de traitement au niveau communautaire entre les exploitations agricoles des États qui décident d'appliquer le système et les exploitations des États qui, au contraire, décideraient de ne pas l'appliquer, ce qui risquerait de toute évidence de provoquer une distorsion de la concurrence et de rendre le contrôle au niveau communautaire difficile.

2.5. L'instauration sur proposition de la Commission de plafonds modulés, bien qu'elle réponde à la nécessité, reconnue par le Comité, d'une distribution plus équitable des fonds communautaires entre les différents acteurs (et secteurs) agricoles, pourrait aboutir à des résultats contraires aux buts poursuivis. On pourrait ainsi assister à une division réelle ou fictive des exploitations visant à les faire entrer dans les limites du plafonnement et, par conséquent, à la création d'obstacles au remembrement et aux améliorations structurelles nécessaires en vue de la future libéralisation des échanges agricoles internationaux et du renforcement de la compétitivité au niveau mondial.

2.6. Le Comité partage l'idée émise par la Commission de subordonner l'octroi des aides communautaires au respect des règles adoptées par l'UE en matière d'environnement, dès lors qu'il apparaît évident que la nouvelle orientation de la PAC doit être fondée sur la conservation de l'environnement naturel ainsi que sur la production de denrées alimentaires présentant une sécurité maximale pour la santé du consommateur.

2.6.1. Le Comité estime toutefois que l'on commet une erreur en accordant aux États membres la faculté de définir les sanctions en cas de non-respect des mesures agro-environnementales, car des différences de traitement pourraient ainsi surgir entre les États avec l'application de sanctions plus sévères pour certains agriculteurs et plus légères pour d'autres, ce qui déboucherait sur des distorsions de la concurrence.

2.7. Une autre question d'importance concerne l'affectation à la mise en œuvre de mesures environnementales des montants obtenus à travers la réduction des aides.

2.7.1. Il ne fait aucun doute que l'ensemble de la question environnementale mérite une attention particulière, et que des incitations ainsi que des mesures de dissuasion ou des obligations particulières peuvent et doivent amener les agriculteurs à poursuivre les objectifs de protection de l'environnement. Il est tout aussi évident qu'une législation de ce genre ne peut faire abstraction du respect, de la part de pays tiers également, de normes environnementales et sanitaires minimales si l'on ne veut pas compromettre le niveau de compétitivité de l'agriculture européenne.

2.7.2. Le problème devrait par conséquent être abordé dans un contexte plus vaste, c'est-à-dire dans le cadre des négociations de l'OMC qui débuteront en l'an 2000.

3. Observations particulières

3.1. En ce qui concerne l'article 3 (Éco-condition), le Comité signale que la politique des aides communautaires doit s'accorder avec la réglementation en matière d'environnement qui découle de la législation communautaire et des législations nationales et régionales des États membres.

3.2. S'agissant de l'application de l'article 4 (Modulation), le Comité estime que la Commission devrait obliger chaque État membre à communiquer, pour chaque type d'exploitation et de région, les critères qu'il a l'intention d'appliquer afin de préserver concrètement son propre niveau d'emploi, compte tenu également de la situation de départ, en adoptant des normes facilement compréhensibles et applicables en vue d'éviter aux agriculteurs des obstacles bureaucratiques onéreux et difficiles à surmonter.

3.3. Quant à l'article 5 (Dispositions communes), le Comité, bien qu'il approuve le principe du maintien pour chaque État membre du montant des paiements prévus dans le cadre du régime de soutien de la PAC, juge opportun que, lors de l'application des articles 3 et 4, l'aide complémentaire qui en découle pour les mesures agroenvironnementales et rurales soit consacrée à des actions permettant de garantir le maximum de retombées en termes de création d'emplois supplémentaires.

3.4. En ce qui concerne l'instauration de plafonds (article 6), le Comité, bien qu'il reste perplexe quant à leur efficacité, estime que la Commission devrait prévoir l'obligation pour les États membres d'adopter des normes spécifiques et d'instaurer différentes formes de contrôle afin de décourager le recours à la parcellisation fictive en vue d'échapper aux limites du plafonnement.

3.5. S'agissant de l'article 8 (restriction des paiements), le Comité approuve tous les efforts visant à limiter les abus, mais estime qu'un trop grand pouvoir discrétionnaire est laissé aux États membres et que la définition des sujets n'ayant pas droit à l'aide parce qu'ils exercent une activité ne relevant pas principalement de l'agriculture est trop vague.

4. Conclusions

4.1. Comme elle il l'a déjà affirmé dans son précédent avis [1], le Comité soutient les lignes directrices de la réforme générale de la PAC proposées dans la communication «Agenda 2000», et s'associe à la Commission quant à la nécessité d'établir, grâce à un règlement, les normes communes relatives au régime de soutien direct destiné aux agriculteurs.

4.2. Le Comité ne peut que constater avec préoccupation que certains aspects de la proposition de règlement présentée par la Commission peuvent mener vers une renationalisation non souhaitable de la politique agricole commune, risquant de compromettre la réalisation des objectifs fondamentaux relatifs tant à la protection des revenus qu'au développement des politiques agroenvironnementales de défense du territoire et des zo-

[1] Avis du CES sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission "Agenda 2000"» — JO C 73 du 9.3.1998, p. 71.

nes rurales. Ils risquent également de provoquer un bouleversement sur le marché de l'Union, au détriment aussi bien des agriculteurs que des consommateurs, et représentent une menace pour la politique de maintien de l'emploi.

4.3. C'est pourquoi le Comité invite la Commission et le Conseil à considérer avec attention les conséquences de la mise en œuvre de la proposition de règlement en se basant sur les observations spécifiques formulées dans le présent avis.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) [1]»

(98/C 407/35)

Le 4 juin 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 juillet 1998 (rapporteur: M. Kienle).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 72 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. **Milieu rural comme lieu d'implantation de l'agriculture**

1.1. Si on retient comme critère de définition du «milieu rural» une densité de population de moins de 100 habitants au km^2, on peut considérer, sur la base des indications de la Commission européenne, que 17,5 % de la population actuelle de l'Union européenne vivent en milieu rural, lequel couvre à son tour quelque 80 % de la superficie globale.

1.2. À l'heure actuelle, grosso modo 5 % de l'ensemble des emplois dans l'Union européenne proviennent encore de l'agriculture. Le nombre des exploitations agricoles est actuellement d'environ 7 millions et l'agriculture occupe 14 millions de personnes à temps plein ou à temps partiel. Les exploitations agricoles se situent souvent dans des régions connaissant un chômage et un sous-emploi relativement importants.

1.3. L'agriculture n'est plus — comme par le passé — en soi et dans toutes les régions rurales la source principale de revenus. Pourtant, elle reste en quelque sorte dans la plupart des régions rurales «le point de convergence» en termes de création de richesse et d'emplois: pour les exploitations agricoles et les familles elles-mêmes ainsi que leurs collaborateurs; pour le secteur situé en amont, qui fournit les moyens de production agricole, mais aussi pour le secteur situé en aval, qui transforme et commercialise les produits agricoles; enfin, une multitude d'emplois ruraux dans le secteur des services dépendent essentiellement du maintien de l'activité agricole. Selon certaines estimations, à un emploi dans l'agriculture correspondent quatre emplois supplémentaires dans les secteurs économiques en amont et en aval, situés pour la plupart dans les régions rurales.

1.4. L'agriculture dans l'UE à 15 compte parmi les plus grands producteurs de denrées alimentaires et est à la fois le plus grand importateur et le plus grand exportateur de denrées alimentaires du monde. En dépit d'un changement structurel qui s'est opéré pendant plusieurs années à l'échelle de l'UE, qui a concerné quelque 3 % des exploitations par an et s'est récemment considérablement accéléré, la taille moyenne des exploitations agricoles dans l'UE — qui présente une variété extraordinaire — est, avec ses 17,5 hectares, de loin inférieure à celle de ses concurrents, par exemple d'Amérique du Nord, d'Amérique latine ou d'Australie. L'agriculture de l'Union européenne a l'avantage de disposer de superficies exploitables qui bénéficient d'une qualité de sol et de conditions météorologiques remarquables, cela quoique la moitié des superficies agricoles cultivées soit définie comme «défavorisée», c'est-à-dire souffrant d'inconvénients naturels permanents.

[1] JO C 170 du 4.6.1998, p. 67.

2. **Le «modèle agricole européen»**

2.1. L'agriculture dans l'UE des 15 présente une variété extraordinaire sur le plan géographique, culturel, (agro) historique et culinaire. Elle est la gardienne de multiples traditions. De ce fait, dans aucun pays de l'Union l'agriculture n'est cantonnée à un rôle de «producteur» ou de facteur économique. Bien plus, on lui reconnaît partout un rôle «multifonctionnel» qui s'étend à l'agriculture, à l'environnement et à la société, mais aussi en particulier au maintien d'une densité minimale de population en milieu rural.

2.2. C'est de cela que l'UE veut tenir compte à travers sa Politique agricole commune. Dans les premières années, c'est à cette fin qu'elle a notamment introduit les systèmes de soutien du marché et des prix et la préférence communautaire. Plus tard, de nouvelles priorités ont été introduites avec les aides structurelles, les indemnités compensatoires pour les régions défavorisées et les mesures d'accompagnement. Depuis la réforme agricole de 1992, elle met davantage l'accent sur les mesures de soutien sous forme de paiements directs, tandis que la préférence communautaire (protection extérieure) — voir les décisions du cycle de l'Uruguay du GATT — voit son rôle diminuer considérablement.

2.3. Récemment, le rôle multifonctionnel de l'agriculture européenne a fait l'objet de discussions particulièrement intenses, tantôt au Conseil de l'Europe, tantôt au Parlement européen et au Comité économique et social, mais aussi au sein des organisations économiques. Ce regain d'intérêt s'explique par l'apparition des défis — parfois contradictoires — suivants:

— d'une part, on observe à l'échelle mondiale une pression constante dans le sens d'une libéralisation accrue du commerce et du commerce agricole;

— d'autre part, dans l'Union européenne, les attentes de la société s'orientent toujours davantage vers la sûreté et la qualité des denrées alimentaires, la protection des animaux et la sauvegarde de l'environnement, la conservation du paysage et la cohésion rurale et sociale;

— à cela s'ajoutent les négociations qui viennent juste de commencer en vue de l'adhésion des pays anciennement socialistes de l'Europe centrale et orientale, lesquels, s'ils renferment un potentiel agricole énorme, présentent toutefois sur le terrain des structures agricoles et sociales pour la plupart entièrement différentes de celles de l'Union à 15;

— enfin, le rôle de l'artisanat et des PME ainsi que les conséquences de cette politique dans les régions rurales font l'objet de discussions.

2.4. En décembre 1997 le sommet des chefs d'État et de gouvernement à Luxembourg a pris connaissance des différentes contributions visant à décrire une agriculture multifonctionnelle en Europe et a donné son aval à la déclaration du Conseil agricole de novembre 1997, qui invite clairement à poursuivre le développement de la Politique agricole commune dans le cadre de l'Agenda 2000. On peut lire entre autres dans les Conclusions du sommet:

> «L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris les régions à problèmes spécifiques.
>
> La réforme doit aboutir à des solutions économiquement saines et viables, socialement acceptables et permettant d'assurer des revenus équitables ainsi qu'un juste équilibre entre secteurs de productions, producteurs, et régions et en évitant les distorsions de concurrence...»

2.5. Le Conseil agricole avait déjà quant à lui, dans une déclaration antérieure, décrit de la manière suivante ce que la société attend d'une agriculture européenne multifonctionnelle:

> «Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et elle doit être en mesure de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de défense du bien-être des animaux.»

Cela inclut notamment, sans aucun doute, l'exigence de création d'emplois et de maintien d'emplois stables et durables, dans l'ensemble des secteurs économiques et des activités en milieu rural.

3. **Le développement rural dans l'Agenda 2000**

3.1. Faisant suite à cela, la Commission souligne, parmi les six objectifs à assigner à la «nouvelle» politique agricole, la nécessité de «sauvegarder notre paysage culturel et la viabilité des régions rurales». On peut lire plus loin qu'une politique de développement rural doit avoir pour objectif «la restauration et le renforcement de la compétitivité des régions rurales et donc contribuer à la sauvegarde et à la création d'emplois dans ces régions».

3.2. La proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) fait partie du volet agricole de l'Agenda 2000 et est destinée à accompagner et compléter la réforme proposée. La Commission souligne expressément dans l'Agenda 2000 que «de nouvelles réformes des politiques structurelles et de la Politique agricole commune (PAC) approfondiront les mesures prises en faveur du développement rural».

3.3. Ce règlement — par souci de simplicité, il sera appelé règlement «Développement rural» dans le présent avis du CES — présente divers recoupements avec le règlement général qui gouverne les Fonds structurels. Ces deux règlements se distinguent toutefois fondamentalement par le type d'approche et par leur financement. Dans le règlement «Développement rural», c'est essentiellement une approche globale qui a été retenue. Par contre, le règlement sur les Fonds structurels a opté

pour une approche concentrée sur un certain nombre d'objectifs et de régions. Les mesures du règlement «Développement rural» sont financées exclusivement par le FEOGA et notamment par la section Garantie.

3.4. Le nouveau règlement «Développement rural» doit fusionner ou remplacer neuf règlements existants, à savoir:

— Le règlement «Fonds structurels» relatif au FEOGA;

— Cinq règlements relatifs au soutien de l'agriculture et de la sylviculture;

— Les trois règlements concernant les mesures d'accompagnement concernant la réforme agricole de l'UE de 1992.

La fusion de ces textes en un cadre juridique unique constitue — de l'avis de la Commission — une contribution importante à la simplification et à la débureaucratisation de la législation communautaire.

3.5. Sont ajoutées par ailleurs des mesures qui, du point de vue de la Commission, devraient constituer le noyau de la future politique de développement rural, et qui cependant «ne servent qu'indirectement l'agriculture». Ces mesures sont décrites à l'article 31 du règlement relatif à l'«Encouragement de l'adaptation et du développement des zones rurales». Ces mesures concernent entre autres l'amélioration des terres et le remembrement, la commercialisation de produits de qualité, la diversification des activités en vue de créer de nouvelles possibilités d'emplois et des revenus complémentaires; l'amélioration des conditions de vie; le développement et l'amélioration des structures rurales; la rénovation rurale; la protection du patrimoine rural; le maintien et le développement des entreprises artisanales; l'encouragement des activités touristiques; la préservation de l'environnement, la sauvegarde du milieu rural.

3.6. Au début de la période d'aide en 2000, il est prévu de dégager pour le financement du règlement «Développement rural», en ce qui concerne le FEOGA section «garantie», 4,7 milliards d'écus, dont 1,9 milliard d'écus ira à des mesures financées jusque là par le Fonds structurel agricole (FEOGA section «orientation»).

3.6.1. Le Fonds structurel agricole n'intervient plus en principe, pour le financement du règlement «Développement rural», que dans les régions de l'objectif n°1. Font exception à cette règle les mesures d'accompagnement et les paiements compensatoires destinés aux régions défavorisées, mesures qui sont financées par le Fonds de garantie, comme toutes les autres mesures en dehors des régions de l'objectif nº 1.

3.7. Pour les mesures d'aide du règlement «Développement rural» seront en principe appliqués les taux de cofinancement du règlement général relatif aux Fonds structurels.

3.8. Le soutien en faveur des structures agricoles s'opérera à l'avenir dans le cadre de programmes dits opérationnels, c'est-à-dire que chaque État membre établit un programme pluriannuel et définit ses propres priorités dans le cadre d'une marge de manœuvre subsidiaire et des ressources financières dont il dispose.

3.9. Dans le règlement «Développement rural», une remarque en marge laisse supposer que l'initiative communautaire *Leader* est poursuivie.

4. **Observations générales**

4.1. Le Comité se félicite que les chefs d'État et de gouvernement réunis dans le cadre du sommet de Luxembourg se soient prononcés clairement en faveur d'une «agriculture européenne multifonctionnelle, durable et compétitive», lui reconnaissant ainsi une identité propre et originale. C'est probablement également la première fois à l'échelle mondiale que les politiques se prononcent aussi explicitement en faveur d'une exploitation rurale sur tout le territoire, et donc y compris dans les régions à problèmes spécifiques.

4.2. Le Comité est d'avis qu'il ne faut en aucun cas, pour appliquer avec succès et affirmer durablement la «philosophie» du sommet de Luxembourg, la soumettre à l'idéologie d'un libéralisme intégral de l'économie — et ce ni dans le cadre du marché intérieur européen, ni à l'échelle mondiale, dans la perspective du prochain cycle de négociations OMC.

4.3. Le Comité part du principe que la production et la commercialisation agricoles sont en règle générale de la plus grande utilité pour la création de richesse et l'emploi dans les zones rurales. C'est pourquoi il est extrêmement préoccupé par une série de propositions de réforme portant sur des produits déterminés dans le cadre de l'Agenda 2000 qui auront comme conséquence, en fin de compte, que les potentiels de l'agriculture européenne ne pourront pas être exploités à fond (par exemple, les graines oléagineuses et les matières premières renouvelables).

4.4. Le Comité accueille favorablement le fait que dans le nouveau règlement «Développement rural», des mesures existant déjà séparément soient à présent fusionnées, que leur application soit rendue plus souple et que les aspects de la subsidiarité soient davantage pris en compte. Cela vaut pour le soutien accordé aux investissements dans les exploitations agricoles, pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, pour l'octroi d'indemnités compensatoires aux zones défavorisées, pour le soutien à la formation professionnelle et à la reconversion, et notamment pour les mesures d'accompagnement (agri-environnement, préretraite, reboisement). La rationalisation des textes légaux existants peut contribuer à leur simplification.

4.4.1. Encore faut-il que la Commission expose d'abord de façon convaincante en quoi consiste la simplification et la transparence accrue en question, étant donné que les questions d'application jusqu'à présent réglées au niveau du Conseil relèveront désormais de la compétence de la Commission et ne seront précisées qu'à un stade ultérieur dans le cadre de la procédure des comités de gestion. On ne pourrait certes prétendre des États membres qu'ils cèdent de leur compétence et soient ensuite contraints «d'acheter un chat dans un sac», sans être informés des détails et des conséquences.

4.5. Sachant que les contraintes d'adaptation qui pèsent sur l'agriculture persisteront, et s'accroîtront même dans l'ensemble, suite aux propositions de l'Agenda 2000, le Comité considère comme nécessaire

et correct de prévoir une application du règlement sur l'entièreté du territoire de l'Union, telle que proposée. Cependant, les moyens financiers prévus à cet effet sont largement insuffisants. Ce faisant, si on répond effectivement, sur le plan formel, à l'approche préconisée par la «Conférence rurale de Cork» d'étendre l'aide à l'ensemble de l'espace rural, on ne la satisfait aucunement sur le plan du contenu et sur le plan financier. Le Comité estime nécessaire de promouvoir, outre l'agriculture, également d'autres secteurs économiques importants comme l'artisanat et les PME, à l'aide de mesures appropriées.

4.6. Le Comité estime en outre que les instruments de politique structurelle devraient être financés par des ressources de cette même politique structurelle. C'est pourquoi le Comité est critique vis-à-vis de la proposition visant à financer les mesures de développement rural et notamment les mesures qui ne bénéficient qu'indirectement à l'agriculture, au départ du FEOGA, section «garantie», c'est-à-dire un domaine qui était jusqu'à présent réservé à la politique du marché et des prix et qui aura encore des tâches importantes à remplir après la réforme. Il faudrait exclure une course aux crédits financiers entre l'aide structurelle et la politique du marché agricole.

4.7. Le Comité est surtout extrêmement inquiet de ce que, compte tenu de l'extension des mesures à l'ensemble du territoire conformément à l'article 31, il restera en fin de compte trop peu de moyens financiers à la disposition de la politique «classique» des structures agricoles. Or, pour accroître la compétitivité de l'agriculture européenne — également dans la perspective de l'élargissement à l'Est et du cycle OMC — , et surtout pour garantir et promouvoir l'emploi, il est nécessaire d'augmenter les moyens financiers disponibles et d'améliorer les conditions de l'aide.

4.8. Le Comité réserve un accueil franchement défavorable aux propositions visant à lier l'indemnité compensatoire — qui selon les critères actuels doit être une compensation d'une situation défavorable naturelle — à une obligation d'extensification, ou bien à la traiter comme une compensation de contraintes environnementales. Le Comité est d'avis que les engagements particuliers en faveur de l'environnement doivent être également honorés séparément.

4.9. Le Comité approuve la suppression des restrictions actuelles dans l'encouragement des investissements agricoles. Cela vaut pour la distinction entre agriculteur à titre principal et agriculteur à titre secondaire, pour le plafond de 90 000 écus par personne employée à temps plein ainsi que pour les restrictions au niveau de l'élevage. Le Comité approuve également l'amélioration du soutien à l'installation des jeunes agriculteurs. Cela vaut également pour la proposition prévoyant qu'au lieu de devoir présenter de coûteux plans d'amélioration de l'exploitation, il suffira à l'avenir de prouver l'utilité économique d'un investissement déterminé.

4.9.1. Si le Comité peut se rallier à la considération suivant laquelle devront rester exclus à l'avenir également les investissements ayant pour effet d'augmenter la production «des produits qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés», il s'interroge ici également sur l'opportunité de transférer la compétence décisionnelle du Conseil vers la Commission.

4.10. Le Comité est d'avis qu'une marge de manœuvre élargie est nécessaire pour l'aménagement et le financement du régime de préretraite dans l'agriculture. Le Comité demande à la Commission de veiller à ce que les dispositions relatives à la préretraite soient appliquées dans tous les États membres.

4.11. Le Comité souscrit à l'intention de la Commission de poursuivre durablement l'initiative relative au développement des espaces ruraux (*Leader*). À l'avenir toutefois, il faudrait que la mise en œuvre de cette initiative soit moins bureaucratique et plus souple, et que tous les partenaires économiques et sociaux intéressés y participent directement.

4.12. En ce qui concerne le secteur de la sylviculture, le Comité entend souligner l'opportunité — comme cela a déjà été indiqué dans l'avis du 24 avril 1997 [1] à ce sujet — que le soutien au secteur forestier soit basé non seulement sur des actions visant à préserver la forêt, mais aussi sur des actions qui poursuivent l'utilisation soutenable à long terme des ressources sylvicoles.

5. **Résumé**

5.1. Le Comité est d'avis que le but poursuivi par la Commission, qui consiste à faire du développement rural le «deuxième pilier» de la politique agricole commune, a de bonnes chances d'aboutir. Sans agriculture il n'y a pas de protection de l'environnement ni de développement rural possibles. Un développement rural réussi repose toutefois également sur l'artisanat, les PME, le commerce et une multitude de professions libérales. C'est pourquoi il faut que tous les acteurs, au niveau politique et économique et dans la société, aient à cœur de concrétiser dans la même mesure le modèle d'une agriculture européenne et le modèle d'un espace rural européen. Ni l'agriculture ni le développement rural n'ont besoin d'utopie. L'enveloppe financière actuellement prévue pour le règlement «Développement rural» ne constitue en aucun cas, selon le Comité, une réponse appropriée aux objectifs de contrer efficacement le danger d'une «marginalisation» des espaces ruraux et de rendre l'agriculture compétitive au regard des nouveaux défis. Dès lors, le Comité demande — conformément aux observations formulées dans l'avis relatif au financement de la politique agricole commune — que la réforme de ce financement, à la suite de l'introduction d'une politique de développement rural, garantisse en tout état de cause une programmation financière claire, transparente et adéquate des actions envisagées dans le règlement sur le développement rural.

5.2. Toutefois, le Comité craint par ailleurs que malgré toute une série de bonnes résolutions dans le sens d'une simplification et d'un assouplissement, la politique de structures et de développement rural reste très complexe et de ce fait peu accessible aux citoyens

[1] JO C 206 du 7.7.1997.

et aux partis concernés. Le Comité recommande qu'il soit dûment tenu compte de cette exigence de simplification, y compris lors de la phase d'élaboration des modalités de mise en œuvre du règlement. Dans un souci d'équilibre, le Comité déplore en outre l'absence de mesures pour les autres acteurs économiques.

5.3. Aussi y a-t-il lieu d'espérer d'autant plus que les institutions de l'UE tirent profit de la grande expérience de l'ensemble des partenaires économiques et sociaux représentatifs de tous les acteurs du milieu rural, tels qu'ils sont représentés notamment au sein du Comité économique et social, pour un dialogue constructif afin d'assurer un véritable succès au «développement rural». Le Comité insiste pour que toutes les mesures en faveur du développement rural au niveau européen, national et local soient adoptées en accord avec tous les partenaires.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses dans différents systèmes d'élevage [1]»

(98/C 407/36)

Le 30 mars 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Gardner).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adoptépar 62 voix pour, 37 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant .

1. **Introduction**

1.1. La proposition de la Commission s'appuie sur le rapport du comité scientifique vétérinaire présenté en octobre 1996 et actualisant le rapport de 1992.

1.2. 93 % des poules de l'UE (soit environ 320 millions en 1997) sont logées en batteries dans des cages soumises aux dispositions de la directive 88/116/CEE, d'application obligatoire dans tous les pays depuis 1995. À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes minimales européennes assurant le bien-être des poules pondeuses élevées dans des systèmes autres que l'élevage en batterie.

1.3. La présente proposition vise à remplacer cette directive et à établir des normes pour les autres systèmes d'élevage de poules. Elle se base sur un rapport récent du comité scientifique vétérinaire relatif au bien-être des poules demandé par la directive de 1988. La plupart des modifications détaillées visent à étendre l'espace attribué aux poules. En conséquence, une grande partie des infrastructures devrait être remplacée par des unités plus grandes. C'est pourquoi la proposition prévoit une période de transition de dix ans à cette fin.

1.4. Aucune proposition n'est faite pour abandonner le système de détention en cages.

1.5. En ce qui concerne les aspects socioéconomiques, il est important de rappeler que l'aviculture fait partie intégrante de l'agriculture et de l'économie rurale, qui jouent un rôle important dans certaines régions de l'Union. L'aviculture européenne fonctionne avec des coûts pratiquement nuls pour le contribuable, et consomme des quantités importantes de céréales produites au sein de l'UE. En outre, le marché mondial des

[1] JO C 123 du 22.4.1998, p. 15.

produits de l'aviculture est de plus en plus libéralisé et compétitif.

2. **Observations générales**

2.1. Le rapport du comité scientifique vétérinaire montre clairement que les conditions d'élevage des poules doivent être améliorées. Divers rapports nationaux tel que celui du «UK Farm Animal Welfare Council» (Conseil britannique pour la santé des animaux de la ferme), débouchent sur les mêmes conclusions générales.

2.1.1. À titre d'exemple, une cage de 450 cm^2 par oiseau entrave fortement les mouvements, empêche les comportements naturels, tels que celui de battre des ailes, et la hauteur maximale de 40 cm ne permet pas aux oiseaux de se tenir droit.

2.2. Le bien-être des animaux constitue une préoccupation répandue au sein de l'UE. Toutefois, la prise de conscience des problèmes des poules pondeuses varie fortement selon les États membres, de même que la pression publique en vue d'un changement. Dans certains États membres, l'opinion publique considère qu'il est très important d'apporter les améliorations, alors que dans d'autres, elle y accorde moins d'attention. Cependant, au sein d'un marché unique, toute modification des normes minimales doit s'appliquer à l'ensemble des États membres, qu'il y ait ou non pression de l'opinion publique.

2.3. Le relèvement des normes de bien-être des poules a pour effet une augmentation du prix des œufs et des produits à base d'œufs, ce qui influence évidemment les prix à la consommation. Cependant, des études [1] menées dans cinq États membres ont montré que les consommateurs seraient prêts à payer davantage pour des œufs produits selon des normes de bien-être élevées.

2.4. Les producteurs devront consentir des investissements considérables, étant donné qu'il faudra adapter, sinon remplacer entièrement, une grande partie des infrastructures. La difficulté sera encore accrue en raison des restrictions relatives à l'environnement et à la planification, étant donné que de nombreuses installations devraient être agrandies. Les frais de gestion risquent aussi de s'accroître, ce qui déboucherait sur une diminution des revenus agricoles. Certains agriculteurs pourraient même cesser leurs activités, ce qui entraînerait une réduction générale du troupeau européen.

2.5. Les propositions d'amélioration du bien-être rendraient les produits européens moins compétitifs, ce qui pourrait avoir des retombées sur les revenus de l'agriculture et sur l'emploi au niveau européen, en raison des importations accrues de pays appliquant des critères de bien-être moins stricts, tels que les États-Unis et la Chine.

2.6. La Commission propose de chercher l'appui d'autres pays pour l'introduction de normes minimales de protection des poules pondeuses dans divers systèmes d'élevage. À cet égard, il convient de souligner qu'au niveau mondial, seules l'Union européenne et la Suisse disposent de normes obligatoires en ce qui concerne le bien-être des poules.

2.7. Conformément aux accords de l'OMC, il est devenu impossible d'interdire ces importations. L'exposé des motifs se réfère à la possibilité de modifier les règles de l'OMC pour tenir compte de la question du bien-être des animaux. Le Comité insiste sur le fait que la Commission doit s'engager dans cette voie lors du prochain cycle de négociations de l'OMC. Ce serait toutefois un objectif à très long terme qui dépasserait largement la perspective de cette proposition.

2.8. La Commission a récemment confirmé que sa déclaration de 1986 faite au Conseil, relative aux mesures appropriées destinées à prendre en compte les conséquences financières de la présente directive, reste valable. Le CES attache une grande importance à cette position de la Commission.

2.9. L'UE applique des droits d'entrée aux œufs et produits à base d'œufs, et ce en vertu de la procédure de tarification. En vertu de l'accord sur l'agriculture instituant l'OMC, ces droits d'entrée seront réduits d'environ un tiers d'ici l'an 2000. Toutefois, l'OMC ne considère pas la question des tarifs comme étant prioritaire dans la liste des mesures inacceptables en matière de commerce. En ce qui concerne les œufs et les produits à base d'œufs, les futures concessions tarifaires pourraient dépendre de l'acceptation par les pays tiers de l'application de tarifs inférieurs (ou nuls) exclusivement aux œufs qui remplissent les critères minimum européens.

2.10. Une autre solution à long terme consisterait à utiliser la pression des consommateurs afin de décourager la vente d'importations produites dans de mauvaises conditions en matière de bien-être. Actuellement, l'indication des conditions de production sur l'étiquette est facultative. La Commission voudrait la rendre obligatoire (douzième préambule). Dans ce cas, on pourrait y ajouter les mots «produit selon les normes européennes» ou le simple logo CE. L'expérience dans d'autres domaines montre que ces informations pourraient faire réagir le secteur de la distribution qui exprimerait alors une nette préférence pour les produits fabriqués dans les conditions les plus appréciées par les consommateurs. Cette politique d'étiquetage devrait évidemment aussi s'appliquer aux produits à base d'œufs lorsque ces derniers figurent dans la liste des ingrédients.

[1] Sondage Mori pour l'Eurogroupe pour le bien-être des animaux, juin 1998.

3. **Conclusion**

3.1. La proposition déboucherait sur une amélioration appréciable du bien-être des animaux, mais aussi sur une augmentation des prix des œufs et des coûts de production. Après avoir mis en balance les avantages et les inconvénients, le Comité ne peut approuver une modification fondamentale de la directive aussi longtemps qu'il n'est pas garanti que:

— les normes minimales prévues par l'ancienne directive aient été effectivement transposées dans tous les États membres de l'UE;

— les importations en provenance de pays tiers soient soumises aux mêmes conditions de production et d'élevage;

— des aides communautaires suffisantes soient dégagées pour la mise en œuvre des dispositions prévues.

4. **Observations spécifiques**

4.1. L'expression «cage aménagée» n'est pas adéquate dans toutes les langues. L'expression anglaise doit être remplacée par «enriched battery cage», l'expression française par «cage de batterie aménagée», etc.

4.2. *Article 2.6 (nouveau)*

Sur le plan du bien-être des animaux, le débecquage devrait être éliminé progressivement partout où c'est possible, en commençant par les systèmes de production pour lesquels cette technique n'est pas indispensable. Parallèlement, il convient de le définir plus précisément afin de ne pas le confondre avec l'ablation du bec, qui devrait être totalement interdite. La définition suivante est proposée: «Suppression du crochet de la mandibule supérieure et de l'extrémité de la mandibule inférieure».

4.3. *Article 3*

La date du 1er janvier 1999, ainsi que toutes les autres dates mentionnées dans la proposition, devraient être remplacées par les mots:

> «x mois/années après l'adoption de cette proposition.»

4.4. *Article 3.1.a*

Ajouter:

> «Les boîtes à nid ou zones de nid devraient être fermées la nuit pour éviter que les oiseaux ne se perchent et qu'ils ne soient contaminés par les excréments.»

4.5. *Article 3.1.e*

Il faudrait ajouter les abreuvoirs à sonnerie.

4.6. *Article 3.2 (nouveau)*

Il convient de prévoir un espace utilisable total par animal et une densité totale d'occupation. Voici un exemple de ce qui est pratiqué actuellement:

> «Dans les systèmes à deux dimensions, l'espace utilisable prévu par animal sera de 1 400 cm^2 au minimum, soit une densité d'occupation de 7 animaux au m^2.
>
> Dans les systèmes offrant un espace à trois dimensions (ex. perchoir et volière), la densité d'occupation peut atteindre 15,5 animaux par m^2 d'espace utilisable.»

4.7. *Article 3.3*

Les cages aménagées sont encore au stade expérimental et ce serait une erreur de définir des conditions trop précises. Ainsi, le débecquage s'avère nécessaire dans certains types de cages et avec certaines souches d'oiseaux.

4.8. *Article 3.4*

C'est cet article en particulier qui entraîne une amélioration du bien-être des animaux et un accroissement des coûts pour les agriculteurs européens. À l'heure actuelle, la norme minimum au sein de l'UE est de 450 cm^2 par animal, mais plusieurs pays imposent une surface supérieure (jusqu'à 600 cm^2 par animal dans les cages contenant plusieurs animaux). Par conséquent, une surface de 800 cm^2 par cage exigerait un investissement considérable au sein de la Communauté, à l'instar de diverses autres dispositions telles que la largeur de l'allée et la hauteur de la cage.

C'est cet article qui exige un investissement majeur et rend l'aide communautaire nécessaire, mais aussi qui renforcerait les coûts par comparaison aux concurrents extérieurs à la Communauté.

4.9. *Article 3.4.a*

Le critère de 800 cm^2 nécessite une explication plus détaillée que celle fournie dans la proposition et l'exposé des motifs.

4.10. Article 3.4.e

Il faudrait réaliser une évaluation coûts/avantages afin de déterminer la largeur d'allée la plus adaptée. La proposition de porter la largeur des allées à 1 m. au minimum entraînerait des coûts élevés, mais elle permettrait de limiter les problèmes liés au retrait. Même ce critère risque d'être insuffisant pour permettre l'utilisation d'un système modulaire de plateaux de transport pour le retrait des animaux — une méthode beaucoup plus humaine que celle consistant à prendre les animaux un à un et à les placer dans des caisses de transport.

4.11. Article 7

Les dispositions d'inspection de la Commission sont plus faibles que celles de la directive actuelle, laquelle semble déjà soulever des problèmes. (Quatre États membres font actuellement l'objet de plaintes pour violation de certains éléments de la présente directive).

Il convient au moins de modifier l'article comme suit:

«Des experts vétérinaires de la Commission effectueront, en collaboration avec les autorités compétentes, des contrôles sur place, dans la mesure ...»

Étant donné les implications considérables de cette proposition en matière de concurrence et de bien-être, il convient de renforcer l'ensemble du dispositif d'inspection, en particulier en ce qui concerne les importations. La Commission devrait présenter des propositions séparées à cet égard.

4.12. Annexe

6. Ceci double la norme actuelle d'inspection, qui passe ainsi à deux visites par jour. Une inspection par jour pourrait être retenue, à condition qu'un système de contrôle efficace par écran vidéo soit installé.

15. (nouveau) Lorsque les bains de poussière sont permis, il faut veiller à ce que les matériaux utilisés ne présentent pas de risque pour la santé des personnes chargées de soigner les poules.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Le texte de l'avis de la section repris ci-après, a été rejeté au cours des débats:

1. **Introduction**

1.1. La proposition de la Commission s'appuie sur le rapport du comité scientifique vétérinaire présenté en octobre 1996 et actualisant le rapport de 1992.

1.2. 93 % des poules de l'UE (soit environ 320 millions en 1997) sont logées en batteries dans des cages soumises aux dispositions de la directive 88/116/CEE, d'application obligatoire dans tous les pays depuis 1995. À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes minimales européennes assurant le bien-être des poules pondeuses élevées dans des systèmes autres que l'élevage en batterie.

1.3. En ce qui concerne les aspects socio-économiques, il est important de rappeler que l'aviculture fait partie intégrante de l'agriculture et de l'économie rurale, qui jouent un rôle important dans certaines régions de l'Union (voir Annexe 1). L'aviculture européenne fonctionne avec des coûts pratiquement nuls pour le contribuable, et consomme des quantités importantes de céréales produites au sein de l'UE. En outre, le marché mondial des produits de l'aviculture est de plus en plus libéralisé et compétitif.

1.4. Le rapport du comité scientifique vétérinaire fait état des avantages et des inconvénients des différents systèmes de production. L'élevage de poules pondeuses en batterie présente de nombreux avantages par rapport aux systèmes alternatifs, à savoir: moins d'infestations par les parasites, un meilleur contrôle de l'alimentation, un faible risque d'agression et de cannibalisme, une contamination réduite des œufs, des groupes sociaux stables, un coût de production inférieur, une production d'œufs de bonne qualité, de meilleures conditions de travail dans les exploitations, un impact environnemental réduit, un taux de mortalité inférieur et moins d'infections parmi les volatiles.

1.5. La Commission rend obligatoire l'installation de nids, de perchoirs et de litières dans tous les systèmes de logement des poules pondeuses afin d'améliorer le bien-être des volatiles, comme le préconise le rapport du comité scientifique vétérinaire sur lequel se base la proposition de la Commission. Celle-ci

propose également d'équiper les systèmes d'élevage de cages «aménagées» actuellement à l'étude et qui ne sont pas encore disponibles sur le marché européen.

2. **Observations générales**

2.1. Au troisième paragraphe de ses conclusions, la Commission déclare expressément qu'elle envisage d'abandonner le système de détention en cage en fixant une échéance «assez lointaine» pour éviter les difficultés économiques qui en découleraient pour les aviculteurs ainsi que les répercussions fâcheuses sur la qualité des œufs. Elle n'indique cependant pas comment répondre à ces deux exigences, problème que la directive ne résout pas.

2.2. Afin de limiter les répercussions économiques de sa proposition, la Commission européenne propose des mesures d'accompagnement concernant notamment l'obligation d'indiquer le mode d'élevage des poules pondeuses pour les œufs produits dans la Communauté. Ce système d'étiquetage obligatoire ne permettra en aucune façon de préserver le marché communautaire des importations de pays tiers.

2.3. La Commission européenne propose également de cofinancer les aides à l'investissement. L'investissement de capital en faveur de l'adaptation du secteur aux normes proposées n'a rien à voir avec les modalités du financement communautaire des aides à l'investissement prévues dans le cadre de la politique structurelle de l'UE. L'on peut au contraire s'attendre à ce que les producteurs ne reçoivent aucune compensation dès lors que les propositions de la Commission européenne relatives à l'Agenda 2000 ne prévoient pas de consacrer une part du budget au secteur avicole.

2.4. La Commission propose de chercher l'appui d'autres pays pour l'introduction de normes minimales de protection des poules pondeuses dans divers systèmes d'élevage. À cet égard, il convient de souligner qu'au niveau mondial, seules l'Union européenne et la Suisse disposent de normes obligatoires en ce qui concerne le bien-être des poules.

2.5. Dans sa proposition, l'Union européenne prévoit l'élimination des élevages de poules pondeuses en batterie qui, conformément à la décision de chaque État membre, se fera au terme d'une période d'adaptation de dix ans. Cette interdiction est incompatible avec la réalité de la production de l'UE et du reste du monde.

2.6. Il est inacceptable que les normes minimales actuelles pour les poules élevées en batterie, obligatoires depuis le 1er janvier 1995, soient modifiées tant que la Commission européenne n'aura pas garanti que les normes minimales actuelles sont effectivement appliquées sur tout le territoire de l'Union, tant que les conditions imposées aux producteurs européens ne seront pas reconnues à l'échelle internationale et tant que la compétitivité de la production avicole de l'UE ne sera pas garantie dans le contexte d'un commerce mondial de plus en plus libéralisé.

3. **Observations particulières**

3.1. Outre les implications sur le bien-être animal, il est essentiel de prendre en considération les aspects sanitaires, socioéconomiques et environnementaux de toute proposition, quelle qu'elle soit. L'analyse économique présentée par la Commission européenne s'avère nettement insuffisante. Il est indispensable de réaliser une étude indépendante sur les conséquences de la proposition dans tous les domaines cités, étant donné qu'elle touche 93 % de la production communautaire d'œufs.

3.2. La directive à l'examen pourrait avoir les conséquences suivantes:

3.2.1. Bien-être animal

L'argument selon lequel la suppression du système actuel de cages de batteries et son remplacement par des systèmes alternatifs augmenteront le bien-être animal est trompeur: il n'existe pas de poules pondeuses génétiquement adaptées à ces systèmes alternatifs, qui posent des problèmes de picage, de cannibalisme, de parasitose, de contamination par des agents extérieurs, de hautes concentrations de poussière et d'ammoniaque dans l'air et de contrôle des infections microbiennes. Pour remédier à cette situation, davantage d'efforts doivent être fournis au niveau des traitements vétérinaires. Même ainsi, les taux de mortalité des systèmes alternatifs sont nettement supérieurs à ceux des élevages en batterie.

3.2.2. Aspects socio-économiques

L'application de la directive aura des répercussions dans des domaines très divers, à savoir:

— *L'emploi:* l'augmentation des coûts acculera de nombreux exploitants opérant actuellement dans ce secteur à abandonner leur activité par manque de compétitivité; à l'heure actuelle, le secteur occupe 90 000 travailleurs directement, et 120 000 dans les secteurs connexes.

— *Les prix:* l'augmentation du coût de production des œufs entraînera une hausse des prix du marché qui touchera particulièrement les couches sociales les plus défavorisées.

— *La qualité et la santé:* si la proposition de directive est adoptée, la qualité et le niveau de sécurité alimentaire pour les œufs produits dans l'UE risquent d'être sérieusement compromis; il est plus difficile de prévenir des maladies telles que la salmonellose dans les conditions proposées par la directive; cela implique un risque que l'on ne peut se permettre de prendre; le remplacement sur le marché européen des œufs produits dans l'UE par des œufs ou des produits dérivés importés portera atteinte aux garanties du consommateur.

— *Les conditions de travail:* la proposition de la Commission entraîne une dégradation des conditions de travail dans les exploitations, et un risque accru lié aux maladies (dues à la présence de poussière en suspension dans l'air, et à une concentration supérieure en ammoniaque provenant des litières) ou à de mauvaises positions (nécessité de ramasser et de recueillir les œufs au sol, de retourner la litière, de contrôler les animaux, etc.).

— *Les autres marchés:* la consommation de céréales pour la production d'œufs peut être estimée à dix millions de tonnes par an (orge, maïs et blé). La baisse prévue au niveau de la production aura un impact immédiat sur l'équilibre du marché des céréales dans l'UE.

3.2.3. Aspects sanitaires

Le contrôle et la prévention des maladies sont moins développés dans les systèmes alternatifs par rapport aux élevages en batterie, étant donné que la présence de nids, de litière et de tout autre matériau supplémentaire empêche la désinfection et l'éradication totale des infestations dans l'habitat.

Dans les exploitations, le risque de maladies est supérieur dans les systèmes alternatifs. En outre, dans les systèmes de plein air, il existe un risque accru de dispersion des maladies à d'autres exploitations ou installations situées à proximité. De même, il n'est pas aisé d'éviter les contacts avec d'autres animaux (oiseaux, rongeurs ou prédateurs), qui augmentent le risque sanitaire pour les volatiles et pour les hommes menacés par la transmission de zoonoses.

3.2.4. Aspects environnementaux

La proposition de directive aura un impact négatif sur l'environnement dans la mesure où:

— Il est nécessaire de multiplier parfois par trois la superficie réservée à l'élevage de poules pondeuses.

— Les systèmes équipés de litières produisent des volumes plus importants de résidus, dont la qualité est inférieure: ils dégagent davantage d'odeurs et d'ammoniaque; il n'est pas possible de mécaniser leur traitement ni de sécher les excréments sur place, comme cela se fait dans les élevages en batterie; des installations supplémentaires sont nécessaires pour le traitement des déjections, et le risque environnemental augmente (filtration des produits de la lixiviation, odeurs, pollution des sols, etc.). Dans les systèmes de plein air, les volatiles et les déjections qu'ils produisent ont un impact plus grand sur le sol où se situe l'exploitation.

4. Conclusions

4.1. La proposition de directive n'apporte pas d'amélioration au bien-être des poules pondeuses. Au contraire, elle comporte un risque de détérioration du bien-être actuel. Le niveau de bien-être ne doit pas être associé exclusivement à la capacité d'exercer certains mouvements ou de réaliser certaines activités, mais doit prendre en considération tous les aspects du concept, et en particulier la santé des volatiles et la protection contre les agressions.

4.2. En ce qui concerne les aspects sanitaires, environnementaux et socioéconomiques, la proposition du Conseil va à l'encontre des résultats escomptés, et comporte des risques extrêmement préoccupants tels que l'éventuelle disparition d'une grande partie du secteur économique qui dépend de la production d'œufs en Europe, l'augmentation significative des prix des produits sur le marché, une baisse des garanties sanitaires pour le consommateur européen, et une augmentation de l'impact environnemental des exploitations.

4.3. Eu égard à ces considérations, la section désapprouve la proposition de directive du Conseil à l'examen, car elle estime que la réglementation des conditions de bien-être des poules pondeuses en batterie est suffisamment couverte par la directive 88/166/CEE. Par ailleurs, si l'on souhaite réglementer les conditions de vie des poules pondeuses logées dans des systèmes alternatifs, il y aurait lieu de rédiger un texte spécifique à cet effet.

Bruxelles, le 23 juillet 1998.

Le Président

de la section de l'agriculture et de la pêche

Pere MARGALEF i MASIÀ

ANNEXE 1

Production d'œufs dans l'Union européenne

Plus de 87 milliards d'œufs de consommation (5 007 000 tonnes) sont produits chaque année dans les 15 pays de l'Union européenne (chiffres pour 1997).

Pays	Production (tonnes)	Production (%)
France	890 000	17,8
Allemagne	810 000	16,2
Italie	775 000	15,5
Grande-Bretagne	582 000	11,6
Espagne	565 000	14,3
Pays-Bas	550 000	11,0
Belgique/Luxembourg	226 000	4,5
Grèce	123 000	2,5
Portugal	106 000	2,1
Suède	108 000	2,1
Autriche	100 000	2,0
Danemark	74 000	1,5
Finlande	67 000	1,3
Irlande	31 000	0,6

Poules pondeuses

Les élevages de l'Union européenne comptent environ 320 millions de poules pondeuses.

Parmi elles, environ 50 millions sont élevées dans des exploitations de type purement rural, et les œufs produits sont destinés à l'autoconsommation.

Environ 20 millions de poules pondeuses sont élevées dans des systèmes de plein air ou de type extensif, de perchoirs ou de litières.

Environ 250 millions de poules pondeuses sont élevées en batterie, et produisent 93 % des œufs destinés à la consommation communautaire.

Production brute commercialisable et chiffre d'affaires

Dans l'Union européenne, la production brute commercialisable dans le secteur des œufs de consommation atteint 4,5 milliards d'écus, et le chiffre d'affaires global pour les œufs et les produits dérivés est estimé à 5,6 milliards d'écus.

Emploi

Dans l'Union européenne, le secteur des œufs et des produits dérivés emploie directement 90 000 travailleurs (exploitations, centres de conditionnement des œufs, centres de transformation).

Les secteurs connexes (entreprises de production d'aliments pour animaux, équipements, emballages) emploient, uniquement pour le secteur des œufs, 120 000 travailleurs.

Consommation de céréales

Le secteur européen des œufs absorbe chaque année approximativement 10 millions de tonnes de céréales (essentiellement du maïs, de l'orge et du blé) produites dans l'UE.

Consommation d'œufs

La consommation moyenne d'œufs dans l'UE est actuellement (chiffres pour 1997) de 210 œufs par habitant.

En fonction des différentes habitudes alimentaires, une partie des œufs est consommée telle quelle par les familles, alors qu'une autre partie est destinée à la production de produits alimentaires industriels ou artisanaux.

Au cours des dix dernières années, on a assisté à une augmentation progressive et constante de la demande en produits à base d'œufs, tant de la part de l'industrie alimentaire que du secteur artisanal.

À l'heure actuelle, les produits à base d'œufs représentent entre 28 et 40 % de la consommation d'œufs de l'UE, chiffre qui varie en fonction des habitudes alimentaires.

En dehors de l'UE

Les seuls pays ayant fixé des normes relatives au bien-être des poules des élevages en batterie sont les États membres. La Suisse a pour sa part interdit ce type d'élevage.

Plus de 88 % de la production mondiale d'œufs n'est soumise à aucune réglementation.

Aux États-Unis (10 % de la production mondiale) et dans les autres grands pays producteurs (Chine, ex-URSS, Japon, Brésil avec respectivement 28 %, 9 %, 6 % et 4 % de la production mondiale), l'espace minimum conseillé est de 310 cm^2 par poule.

En Australie, on conseille de consacrer 349 cm^2 pour les plus grosses poules, et 327 cm^2 pour les poules plus légères, alors qu'en Nouvelle-Zélande, on estime qu'il suffit de réserver un espace de 363 cm^2 pour les poules de grande taille, et de 340 cm^2 pour les poules plus légères.

Résultat du vote

Voix pour: 59; voix contre: 44; abstentions: 5.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune [1]»

(98/C 407/37)

Le 4 juin 1998, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 9 juillet 1998 (rapporteur: M. Bastian).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 105 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de réforme de la PAC contenue dans l'Agenda 2000 prévoit la réforme des OCM céréales, oléoprotéagineux, viande bovine, lait et produits laitiers, l'introduction de mesures horizontales pour tous les secteurs et la mise en place d'une politique de développement rural. Cette réforme s'accompagne d'une révision du mode de financement de la PAC par le FEOGA, section Garantie et section Orientation.

1.2. La mise en œuvre de la réforme proposée par la Commission nécessite l'inscription de nouvelles hypothèses budgétaires prenant en compte, d'une part, le coût de la réforme des OCM, et, d'autre part, l'intégration dans le FEOGA Garantie à la fois des «nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural», des mesures horizontales pour le secteur de la pêche et des aides préadhésion à l'intention des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

1.3. Ainsi, la Commission propose le transfert du financement de mesures de type structurel du FEOGA Orientation vers le FEOGA Garantie, la création de nouveaux postes budgétaires à l'intérieur du FEOGA Garantie et l'augmentation des dépenses de marché traditionnellement financées par le FEOGA Garantie.

1.4. Au total, le surcoût pour le FEOGA Garantie serait d'environ 4 milliards d'écus en 2006, et comprendrait une augmentation des dépenses en termes constants de 3,15 milliards d'écus pour la PAC actuelle réformée, de 2,2 milliards d'écus pour les nouvelles mesures d'accompagnement et de 500 Mécus pour l'aide de préadhésion pour les nouveaux États membres auxquels s'ajouteraient 3,9 milliards d'écus au titre de l'intégration des pays candidats à la PAC. Le coût global de la réforme serait financé dans le cadre de la ligne directrice agricole dont le mode de calcul n'est pas modifié.

2. Observations générales

2.1. Le Comité prend acte de la présentation de proposition de la Commission relative à la réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 tout en rappelant, conformément à son avis sur les aspects agricoles de la communication de la Commission «Agenda 2000», qu'elle émet un certain nombre de critiques sur les modalités de cette réforme.

2.2. D'une façon générale, le Comité note que la Commission propose le principe d'une réforme du financement de la PAC pour accompagner l'instauration d'une politique de développement rural. Néanmoins, le Comité s'inquiète de la complexité du nouveau mode de financement et s'interroge sur l'équilibre entre les différents types de mesures dont le financement serait assuré par le seul FEOGA Garantie.

2.3. Il rappelle que le FEOGA a pour vocation de financer des mesures en lien avec la production agricole et que le financement de la politique des marchés doit rester entièrement communautaire.

3. Ligne directrice agricole

3.1. La Commission propose que le mode de calcul de la ligne directrice agricole reste inchangé et que la croissance de la ligne directrice agricole reste fonction du taux de croissance économique que la Commission évalue à 2,5 % par an. Elle prévoit qu'au terme de l'inclusion des dépenses relatives à la réforme de la PAC, il subsistera en 2006 une marge financière entre la ligne directrice agricole et ses estimations de dépenses de l'ordre de 4 milliards d'écus.

3.2. Le Comité prend acte du maintien de la ligne directrice agricole, essentiel pour assurer la pérennité du financement de la PAC, garantie de la survie des exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire européen. Il estime que la marge budgétaire prévue à l'intérieur de la ligne directrice agricole doit être préservée eu égard à l'importance des réformes en cours dans le cadre de la PAC.

[1] JO C 170 du 4.6.1998, p. 85.

4. **Financement de la réforme des OCM**

4.1. La Commission propose une réforme des OCM qui va dans le sens d'une plus grande compétitivité des prix agricoles européens et, en compensation de la baisse des prix, procède à une augmentation des aides directes. Le coût de cette réforme de la politique des marchés s'élèvera à 4,3 milliards d'écus en 2006 et sera financé dans le cadre de la ligne directrice agricole.

4.2. Le Comité est d'avis que l'accroissement des dépenses liées au marché peut vraisemblablement être assuré dans le cadre de la ligne directrice agricole, dans la mesure où le taux de croissance de cette dernière est préservé en l'état.

4.3. Le Comité rappelle qu'il est essentiel que toute réforme des OCM puisse être financée dans sa totalité par le FEOGA Garantie. Toutefois, conformément à son avis sur les aspects agricoles de la communication de la Commission «Agenda 2000», il déplore que la Commission ne prévoie qu'une compensation partielle à la baisse des prix envisagée dans les différents secteurs de production et qu'elle ne propose aucune mesure pour les productions méditerranéennes. Il rappelle qu'il s'est prononcé en faveur d'une compensation intégrale de la baisse des prix et considère que les perspectives financières de la réforme de la PAC doivent prendre en compte, dans leur composante politique des marchés, cet accroissement des dépenses.

5. **Inclusion des nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural**

5.1. La proposition de réforme prévoit en outre le transfert des dépenses structurelles du FEOGA Orientation vers le FEOGA Garantie, à l'exception des mesures qui s'inscrivent dans le cadre des programmes pour les régions d'objectif 1. Cette proposition revient à faire financer des mesures structurelles relevant traditionnellement des Fonds structurels par le budget agricole.

5.2. Pour la Commission, ce transfert est rendu possible notamment par l'existence d'une marge budgétaire à l'intérieur de la ligne directrice agricole.

5.3. Le Comité constate qu'il est proposé de regrouper à l'intérieur d'un même budget des mesures agricoles de soutien au marché et des mesures à vocation structurelle.

5.4. À cet égard, il insiste sur le fait que toutes les mesures financées par le FEOGA-Garantie, qu'il s'agisse de mesures de marché ou de mesures structurelles, doivent être en lien direct avec la production agricole.

5.5. Toutefois, le Comité met en garde contre le risque de confusion entre deux types de mesures dont la logique et les objectifs se complètent mais diffèrent radicalement.

5.6. Il souligne que la distinction entre les deux types de politique doit être clairement faite à l'intérieur du budget et que la différenciation entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires doit être maintenue.

5.7. Il ajoute que ce regroupement ne doit en aucun cas conduire à un affaiblissement de l'une des politiques en faveur de l'autre. Ainsi, le Comité veillera à ce que ce regroupement ne soit pas l'occasion de réduire la place et la part du budget agricole consacré à la politique des marchés, seul moyen de garantir la stabilité des prix et principal outil de protection du revenu des producteurs.

5.8. Le Comité précise que la politique de développement rural doit s'inscrire en complément de la politique des marchés qui garde sa raison d'être.

6. **Financement des mesures de préadhésion**

6.1. Le Comité est favorable à l'admission de nouveaux membres dans l'Union européenne. Il reconnaît que cette adhésion doit être préparée de façon progressive grâce à la mise en place de mesures de préadhésion et, le cas échéant, de périodes de transition.

6.2. Conscient de l'importance de l'agriculture dans l'économie des États candidats à l'adhésion, le Comité juge nécessaire de réfléchir dès aujourd'hui aux modalités de la participation de ces États à la PAC. L'instauration de mesures de préadhésion dans la PAC lui semble une première étape nécessaire.

6.3. Le Comité s'inquiète toutefois que les mesures préadhésion et postadhésion soient financées à l'intérieur de la ligne directrice agricole prévue pour quinze États membres.

6.4. La Commission estime que l'incidence budgétaire des mesures de préadhésion sera limitée et se stabilisera aux alentours de 0,5 milliard d'écus par an entre 2000 et 2006.

6.5. La Commission prévoit en outre l'inclusion de dépenses relatives à la participation à la PAC des nouveaux adhérents dès 2002 (mesures «postadhésion»). Le budget se rapportant à ces nouveaux membres s'élèverait au total à 3,9 milliards d'écus en 2006, soit 1,4 milliard d'écus pour la politique des marchés et

2,5 milliards d'écus au titre des mesures d'accompagnement rural.

6.6. Le Comité s'interroge cependant sur la faiblesse des dépenses prévues pour les mesures d'accompagnement rural qui devraient pourtant jouer un rôle important dans l'adaptation des structures agricoles des nouveaux adhérents. En conséquence, elle estime que les crédits proposés par la Commission au titre de ces mesures structurelles sont insuffisants.

6.7. Quelle que soit l'importance des moyens financiers déployés au titre des aides préadhésion ou à celui de la participation des nouveaux États membres à la PAC, le Comité insiste sur l'importance d'une distinction claire entre les dépenses relatives à la PAC à quinze États membres et celles se rapportant aux nouveaux États membres. Cette distinction devra être maintenue tout au long de la période de transition.

6.8. À cet effet, le Comité propose que soit institué un fonds de préadhésion, distinct et financé par l'ensemble du budget communautaire.

6.9. Concernant les dépenses de postadhésion, le Comité ajoute que la Commission ne devra en aucun cas prendre partie de l'inclusion des dépenses relatives aux nouveaux États membres dans la ligne directrice agricole pour procéder à un ajustement des dépenses de la PAC à quinze en faveur des mesures pour les nouveaux États membres. Toute dépense supplémentaire en faveur de ces nouveaux adhérents devra se faire au moyen d'une augmentation de la ligne directrice agricole. Le Comité affirme que la ligne directrice agricole actuelle prévue pour quinze États membres n'a pas vocation à financer une PAC pour vingt États membres ou plus et qu'elle doit être augmentée en fonction du PIB des nouveaux adhérents.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche [1]»

(98/C 407/38)

Le 11 juin 1998, le Conseil a décidé, aux termes des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 24 juillet 1998 sur la base du rapport introductif de M. Chagas.

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour et 4 abstentions l'avis suivant l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche a été institué par le règlement (CEE) nº 2847/93 [2], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 2635/97 [3], qui fait à son tour actuellement l'objet de modifications afin de tenir compte de certains changements intervenus dans la politique commune de la pêche et de certains aspects qui ont été moins bien traités dans son application.

2. Observations générales

2.1. Le Comité, sous réserve des observations formulées ci-dessous, approuve la proposition de règlement du Conseil à l'examen.

2.2. La Commission a voulu étaler dans le temps les modifications à apporter; c'est pourquoi, elle ne traite que certains des aspects qu'elle juge importants pour améliorer la politique de contrôle. Par la suite, de nouveaux ajustements seront présentés concernant différents volets de la PCP.

2.3. Le Comité aurait souhaité que la proposition de modification actuelle aille plus loin, de manière à fournir un cadre réglementaire général qui corresponde davantage aux besoins qui se font sentir en matière de contrôle et ce, parce qu'il est conscient du fait que, malgré les efforts déployés et les progrès déjà accomplis, le dispositif légal et technique concernant le contrôle continue de varier considérablement d'un État membre à l'autre.

2.3.1. Cette situation n'est pas de nature à créer un climat propice permettant, d'une part, de convaincre les professionnels du bien-fondé des activités de contrôle et, d'autre part, de leur donner des assurances quant à l'application équitable des dispositions réglementaires dans toute la Communauté.

2.4. Or, le Comité n'a eu de cesse de souligner dans de nombreux avis que le contrôle des activités de pêche est essentiel pour assurer l'efficacité des dispositions de la politique commune de la pêche, dans ses différents volets. Il devient impératif, par conséquent, de réaliser des progrès effectifs au niveau des États membres en matière de contrôle, de manière à mettre fin, ou tout du moins, d'atténuer sensiblement, les disparités existantes entre eux, tant dans la façon dont ils envisagent le contrôle qu'en ce qui concerne l'application du dispositif communautaire.

2.4.1. La Commission devrait procéder le plus rapidement possible à la republication du règlement (CEE) nº 2847/93 avec toutes les modifications qui ont été apportées jusqu'à présent.

2.5. Le développement de moyens de contrôle présuppose également, au niveau des États membres, une bonne utilisation des moyens de contrôle en mer et/ou à terre, ceux-ci étant ceux qui permettent le contrôle des espèces, des quantités et des tailles des poissons capturés ou du type de filet utilisé. Les disparités existant entre les États membres en la matière sont toujours aussi grandes. Les difficultés sont de plusieurs ordres mais celles qui sont inhérentes à la dimension de la ZEE à contrôler sont réelles et doivent être prises en considération.

2.5.1. Aussi, le Comité a-t-il toujours défendu l'idée que les États membres devaient également être encouragés et soutenus dans leurs efforts d'adéquation et de renforcement du contrôle, comme en ce qui concerne le recours, sur une base permanente, aux moyens informatiques et technologiques plus avancés. Ce n'est qu'ainsi que des progrès pourront être réalisés et que le contrôle deviendra plus efficace, ce qui contribuera aussi à instaurer dans la Communauté et entre les professionnels, un climat de confiance et à assurer une transparence accrue et une plus grande équité.

2.5.2. La multiplicité des points de débarquement ne facilite pas les opérations de contrôle. La concentration des opérations dans certains ports ou l'obligation d'utiliser certaines infrastructures comme les marchés à la criée peuvent constituer un moyen important de rendre crédible les opérations de contrôle.

---

[1] JO C 201 du 27.6.1998, p. 14.
[2] JO L 261 du 20.10.1993 p. 1.
[3] JO L 356 du 21.12.1997.

2.6. Le Comité souligne par ailleurs que, pour être efficace, le contrôle doit s'inscrire dans une perspective globale et intégrée, couvrant tous les volets de la Politique commune de la pêche.

2.6.1. Il exprime à nouveau sa conviction selon laquelle le succès de la politique de contrôle dans la Communauté et les progrès de son application dans tous les États membres passent également par une solution à trouver quant à l'amélioration des compétences et à l'augmentation des effectifs du corps d'inspecteurs communautaires, de même que, et surtout, en ce qui concerne le fait que le régime de sanction varie d'un État membre à l'autre, ce qui dans la situation actuelle, crée de sérieux embarras, comme le confirme la Commission elle-même dans la communication qu'elle a présentée au Conseil et au PE [1].

2.6.2. Dans la mesure où il s'agit d'un problème central, des efforts accrus s'imposent en vue de réellement progresser en matière d'harmonisation du régime de sanction. La Commission, qui par le passé avait avancé des propositions concrètes en ce sens, lesquelles avaient reçu le soutien du CES et du PE mais qui avaient été repoussées par le Conseil, reste aujourd'hui muette à ce sujet et ne fait aucune suggestion y relative dans la proposition de règlement à l'examen.

2.7. Le Comité se félicite de la référence faite dans cette proposition de règlement aux navires des pays tiers. Le Comité a toujours insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle, les inspections et la surveillance en ce qui concerne les activités de pêche des navires des pays tiers, qui dans la pratique et dans certains ports sont moins sévèrement contrôlés que les navires communautaires. Il lui paraît urgent de mettre fin à une situation anormale qui crée un climat de concurrence déloyale vis-à-vis des navires communautaires et qui, dans le cas de certains ports moins rigoureux, ouvre la voie à une véritable distorsion de concurrence.

2.7.1. De plus, comme l'a affirmé à plusieurs reprises le Comité, il importe que l'effort communautaire allant dans le sens d'une pêche et d'une commercialisation responsables soit partagé par les pays tiers, en particulier par ceux dont les eaux confinent avec les eaux communautaires, à travers l'adoption de mesures équivalentes à celles qui sont en vigueur dans l'UE. En ce sens, les efforts de la Commission doivent également porter sur les relations bilatérales avec ces États.

2.8. Le Comité est d'avis que les navires de pêche des pays tiers, qui sont dûment autorisés à opérer dans la zone de pêche communautaire, doivent être soumis, au moins, aux mêmes dispositions que les navires communautaires. Aussi, s'étonne-t-elle que cet aspect ne soit pas dûment pris en compte dans la proposition de règlement à l'examen et que la Commission ait préféré énoncer, à l'article 28 C, certaines dispositions qui leur sont applicables.

2.9. Par ailleurs, il lui semble que, concernant les captures déclarées réalisées en haute mer par le capitaine d'un navire d'un pays tiers, les dispositions de l'article 28 G, deuxième paragraphe, sont imprécises. Le dispositif légal en la matière doit être clairement orienté vers la réalisation de l'objectif d'une politique adéquate de conservation des ressources à plus grande échelle et vers une certaine moralisation quant à certaines pratiques de pêche prédatrices.

2.10. Le Comité s'interroge sur l'applicabilité concrète, pour les administrations compétentes des États membres, de la mesure proposée à l'article 35 de la proposition de règlement actuelle, fixant au 1er mars la date à laquelle elles doivent transmettre à la Commission un rapport sur l'application du règlement en objet, et non plus comme auparavant au 1er juin.

3. **Observations particulières**

3.1. Article 28 C: doit être adapté en conséquence.

3.2. Article 28 G: doit être adapté en conséquence.

[1] COM(1998) 92 final.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1221/97 portant règles générales d'application pour les actions visant à l'amélioration de la production et de la commercialisation du miel [1]»

(98/C 407/39)

Le 4 septembre 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Gottero).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 100 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Le Comité approuve la proposition de la Commission de reporter au 31 janvier 1999 la date avant laquelle il faudra, lors de la première année d'application du règlement (CEE) nº 1221/97, effectuer les paiements des dépenses relatives aux actions réalisées dans le cadre des programmes nationaux d'amélioration des conditions de production et de commercialisation du miel.

2. Le Comité estime que si une telle disposition n'avait pas été prise, la durée des programmes, lors de la première année d'application du règlement, aurait subi une réduction excessive, qui aurait pu compromettre leur succès.

[1] JO C 222 du 16.7.1998, p. 15.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

— la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant le régime agrimonétaire de l'euro», et

— la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune»

(98/C 407/40)

Le 3 juillet 1998, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

Le Comité économique et social a décidé, pour son avis, de nommer M. Espuny Moyano comme rapporteur général.

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 59 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le document à l'examen concerne la révision fondamentale du régime agrimonétaire rendue nécessaire par l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune (PAC) à partir du 1er janvier 1999. Le régime agrimonétaire actuel se caractérise par la fixation de taux de conversion spécifiques pour l'agriculture, les taux verts. L'utilisation effective et généralisée de l'euro comme monnaie de paiement des prix et montants de la PAC rendra le recours aux taux verts obsolète. Toutefois, la situation actuelle caractérisée par un nombre d'États membres ne participant pas à l'euro, ne permet pas de faire l'économie d'un régime «agrimonétaire» même minimal. La proposition de la Commission s'appuie sur l'expérience du système actuel, tout en tenant compte des nouvelles données constituées par le passage à l'euro et les orientations dégagées dans l'Agenda 2000 concernant la réforme de la PAC.

1.2. La Commission, dans une première proposition, présente le régime agrimonétaire qui sera applicable à partir du 1er janvier 1999. Dans une seconde proposition, elle décrit les mesures transitoires pour permettre le passage du régime actuel au nouveau régime.

1.3. Ces différentes propositions prévoient en particulier:

— Une simplification majeure avec la suppression des taux de conversion spécifiques dans la PAC pour l'ensemble des États membres, participant ou non à l'euro et le recours généralisé au taux de conversion réel, le taux du marché. Ce taux de conversion réel sera le taux de conversion irrévocablement fixé pour les États membres participant à l'euro et le taux de change du jour du fait générateur pour les autres États membres.

— Le maintien d'un régime d'aides compensatoires dégressives et limitées dans le temps pour les pertes de revenu des agriculteurs des États membres non participants résultant des réévaluations, qui est globalement inspiré du régime actuel. Le nouveau régime, facultatif pour l'État membre concerné et cofinancé par la Communauté, distingue les pertes de revenus résultant de la diminution des aides directes de celles découlant de l'effet d'une réévaluation sur les autres montants fixés dans le cadre de la PAC. Il est considéré comme une mesure transitoire destinée à disparaître au 1er janvier 2002.

— Le démantèlement, induit par l'introduction de l'euro, des différants écarts monétaires subsistant au 21 décembre 1998 entre les taux verts et les taux de marché. Ce démantèlement, qui peut être assimilé à une ultime réévaluation ou dévaluation du taux vert selon les termes du régime existant, prévoit des aides compensatoires s'inspirant à la fois de ce dernier et de celui prévu à partir du 1er janvier 1999.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement l'orientation générale des propositions de la Commission, qui impliquent une simplification fondamentale du régime actuel dont les règles, pourtant à la hauteur des enjeux en cause, ont souvent été perçues tant par les agriculteurs que par l'industrie de transformation et le reste des opérateurs comme le volet le plus complexe et le moins transparent de la PAC.

2.2. Le Comité partage l'analyse de la Commission selon lequel l'introduction de l'euro et l'évolution de la PAC permettent de supprimer dès le 1er janvier 1999, les taux de conversion agricoles spécifiques au profit du taux de conversion réel de l'euro, et ce également pour les États membres non participants. Ce choix permet l'application d'un régime plus souple et plus proche de la réalité économique dans le cadre de la PAC.

2.3. Les avantages sont multiples et substantiels:

— La stabilité des prix agricoles institutionnels pour les producteurs et les transformateurs de la zone euro, éliminera une importante source d'incompréhension et de friction dans les relations commerciales entre les différents acteurs de la PAC, de la production — en passant par les différents stades de transformation — jusqu'à la distribution.

— La simplification de la conversion des prix institutionnels en monnaie nationale pour les États membres non participants à l'euro, grâce au remplacement du taux vert par le taux de marché, permettra en outre de recourir aux mécanismes du marché financier pour se prémunir contre les évolutions du taux de change.

— La suppression des taux verts pour les prix agricoles institutionnels conduira également indirectement à une plus grande transparence des prix de marché.

— Le nouveau régime éliminera les flux commerciaux artificiels induits par les écarts entre les taux verts et les taux de marché.

— Sur un plan budgétaire, l'impact de l'augmentation des dépenses agricoles provoqué par l'asymétrie des franchises dans le régime agrimonétaire actuel sera supprimé.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité est conscient du fait que, comme par le passé, le principal problème résidera dans la compensation des pertes de revenus induites par la réduction des prix et des aides de la PAC consécutive à une réévaluation. Cette question, quoique d'un intérêt commun pour l'ensemble de l'Union européenne, concerne en premier lieu les seuls États membres non participants et revêt une sensibilité accrue dans le cas des aides directes, étant donné l'évolution de la PAC.

3.2. Dans le cadre du régime agrimonétaire actuel, le Comité a suivi l'évolution des régimes de compensation, conditionnée à la fois par les exigences en matière budgétaire, l'évolution de la PAC et les engagements de l'Union européenne au niveau international. Il estime pour cette raison que les nouveaux régimes de compensations envisagés sont le résultat logique de l'expérience acquise et de la nouvelle donne que constitue l'euro. Il souscrit également au caractère transitoire de ces régimes mais estime que leur suppression au 1er janvier 2001 devrait faire l'objet d'un examen préalable de la situation avant cette date.

3.3. Toutefois, le Comité attire l'attention de la Commission sur le fait que la nature et le mode de financement de ces aides compensatoires ne sont pas à même d'éliminer toute discrimination entre États membres et à l'intérieur d'un même État membre. C'est la raison pour laquelle le Comité demande que tant que des aides compensatoires sont prévues, elles soient appliquées sans discrimination et à toutes les parties concernées, y compris l'industrie.

3.4. S'agissant de l'article 8 de la proposition établissant le régime agrimonétaire de l'euro (paiement direct en euro), le Comité prend note de la possibilité offerte aux États membres non participants d'avoir recours à l'euro au lieu de la monnaie nationale pour les paiements de montants prévus par la PAC. Dans un égal souci de neutralité du nouveau régime pour les pays participants ou non à l'euro, il est indispensable de veiller au strict respect du dispositif prévu à cet article, afin d'assurer que l'utilisation de l'euro par un État membre non participant ne soit pas plus avantageuse que pour les États membres participants.

4. Conclusion

4.1. Le Comité soutient dans un large ensemble le nouveau régime agrimonétaire proposé par la Commission, qui s'inscrit définitivement dans une logique de rapprochement de la réalité économique, de simplification et de moindre dépense budgétaire.

4.2. Il ne peut que souhaiter que la création de l'euro contribue à la stabilité sur le marché des changes, ce qui relativisera l'utilité d'un régime agrimonétaire. Le Comité espère qu'en fin de compte, tous les États membres en viendront à participer à la monnaie commune, qui résoudra définitivement la question agrimonétaire.

4.3. Le Comité constate que les propositions de la Commission ne tiennent pas compte des futurs États adhérents. Il invite la Commission à se pencher sur la question dès que les termes du régime transitoire de l'adhésion seront dégagés.

4.4. Le Comité invite la Commission et le Conseil à tenir compte des observations spécifiques formulées dans le présent avis.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant a été repoussé au cours du débat:

Paragraphe 3.4

Remplacer ce paragraphe par le texte ci-après:

«Le Comité estime qu'il faut définir et appliquer le nouveau régime de telle sorte qu'il fonctionne de manière neutre vis-à-vis des États membres qui participent à l'euro et de ceux qui n'y participent pas. Cette observation s'applique à l'article 8 de la proposition, disposition qui offrirait la possibilité d'avoir recours à l'euro au lieu de la monnaie nationale pour les paiements de montants prévus par la PAC. Cette observation s'applique également à la définition des règles transitoires en vertu desquelles les aides destinées à compenser la diminution des aides directes doivent être calculées par référence à la production d'une période donnée, ce qui est de nature à entraîner une mauvaise adéquation entre les aides et les victimes de la diminution en question. De même, la proposition de cofinancement national est susceptible de créer des problèmes.»

Résultat du vote

Voix pour: 14; voix contre: 32; abstentions 9.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/12/CE du Conseil, du 17 mars 1997, portant modification et mise à jour de la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine» [1]

(98/C 407/41)

Le 4 septembre 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Scully).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 112 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

L'objectif de cette proposition est l'adoption d'un délai raisonnable qui permette de transposer la nouvelle réglementation en matière de surveillance et de contrôle de la tuberculose bovine, la brucellose bovine et la leucose bovine enzootique.

Le Comité approuve sans réserve cette proposition.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

---

[1] JO C 217 du 11.7.1998, p. 21.

Avis du Comité économique et social sur «La Slovaquie dans le cadre du renforcement de la stratégie de préadhésion»

(98/C 407/42)

Lors de sa session du 29 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé d'élaborer, conformément à l'article 23, paragraphe 3, du Règlement intérieur, un avis sur: «La Slovaquie dans le cadre du renforcement de la stratégie de préadhésion».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité a adopté par 112 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. «Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe toute entière. Le lancement du processus d'élargissement inaugure une nouvelle ère en mettant définitivement fin aux divisions du passé. Le prolongement, à l'échelle du continent, du modèle d'intégration européenne est un gage de stabilité et de prospérité pour l'avenir» (Extrait des Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale).

1.2. Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 a défini une méthode pour ce processus historique d'élargissement que l'on peut résumer en quatre volets:

1.2.1. Une Conférence annuelle entre les Quinze et tous les pays candidats en tant que forum pour la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité, ainsi que de justice et d'affaires intérieures et en tant qu'enceinte pour la coopération économique et la coopération régionale (la première conférence s'est tenue le 12 mars 1998 à Londres).

1.2.2. Une stratégie de préadhésion renforcée pour les dix pays candidats d'Europe orientale et centrale (dont la Slovaquie) ainsi que pour Chypre. Elle repose à la fois sur les dispositifs existants — les accords européens; le programme *Phare*, le Livre blanc sur le Marché intérieur — et sur un nouvel instrument «les partenariats pour l'adhésion».

1.2.3. Les négociations proprement dites, ouvertes le 30 mars 1998 à la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, l'Estonie et la Slovénie, mais pas à la Slovaquie.

1.2.4. Le dispositif d'examen de l'état d'avancement de la reprise de l'acquis communautaire et du respect des critères du Conseil de Copenhague, dit «*screening*», auquel sont soumis tous les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. Il n'est pas encore clair si ce processus sera identique, au niveau des modalités et du calendrier pour les pays admis aux négociations dès le 30 mars et pour les pays, comme la Slovaquie, pour lesquels, selon le Conseil de Luxembourg des 12 et 13 décembre, il s'agit de «préparation à l'adhésion». À terme, cet exercice permettra des rapports réguliers sur la mise en œuvre du partenariat pour l'adhésion et sur les progrès accomplis par le pays candidat. Il constituera un exercice particulièrement important pour un pays comme la Slovaquie, car il s'apparente à un «examen de passage», qui, s'il est réussi, ouvrirait la porte définitivement au processus de négociation d'adhésion.

1.3. *Les Partenariats pour l'adhésion*

Ils se composent de deux éléments: un règlement cadre adopté à l'unanimité par le Conseil qui définit les principes de base et des décisions du Conseil (adoptées à la majorité qualifiée) pour chacun des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Chaque décision de partenariat comprend:

1.3.1. Des objectifs intermédiaires qui doivent aider chaque pays à préparer son adhésion dans un cadre de convergence économique et sociale, à mettre au point son programme national d'intégration de l'acquis communautaire et à établir un calendrier pertinent de mise en œuvre.

1.3.2. Les priorités de l'assistance technique et financière (programme *Phare*, Bureau d'assistance TAIEX) sous forme de programmation financière.

1.3.3. L'affirmation du principe de conditionnalité de l'aide au respect des engagements figurant dans les accords européens et aux progrès accomplis.

1.4. Il est à noter que c'est le Conseil qui définit les priorités du partenariat et non la Commission. Seule la programmation financière reste de la compétence de la Commission assistée d'un comité de gestion composé des représentants des États membres.

1.5. Les partenariats pour l'adhésion font l'objet d'une concertation avec chaque État candidat qui doit présenter un programme national d'adoption de l'acquis communautaire (mesures législatives et réglementaires, réformes institutionnelles et administratives, ressources humaines et budgétaires mises en œuvre) dans le cadre du «*screening*».

D'autres instruments d'évaluation seront mis en place comme: l'évaluation conjointe des priorités en matière de politique économique, le pacte contre le crime organisé ou la «carte routière du marché intérieur» conçue en 1997 par le Commissaire Monti pour aider les pays candidats à reprendre l'acquis communautaire.

2. **La stratégie de préadhésion appliquée à la Slovaquie**

2.1. La Slovaquie, pays peuplé de 5,3 millions d'habitants est le plus jeune des États candidats à l'adhésion. Le peuple slovaque avait été, pendant longtemps, sous domination hongroise (directement, puis dans le cadre de l'Empire austro-hongrois) avant de former la Tchécoslovaquie en s'unissant à la Bohême-Moravie après la Première Guerre mondiale. Cette Union n'a pas survécu à la révolution dite «de velours» de novembre 1989, quand, notamment sous la pression des foules de Prague et de Bratislava, le pouvoir communiste a dû céder. C'est sous une forme de «consentement mutuel», que les deux Républiques unies décident de dissoudre la fédération et créent deux États indépendants le 1er janvier 1993. Les Slovaques voyaient ainsi, pour la première fois de leur histoire, dans un contexte démocratique, se concrétiser le rêve d'un État-nation. Les Tchèques, visiblement, n'ont pas eu trop de peine à se dissocier d'un partenaire notablement moins développé économiquement. Beaucoup d'éléments, en effet, séparent les deux peuples, malgré une origine slave commune: l'histoire, la religion, et un environnement géographique différente. La Slovaquie est frontalière de l'Ukraine à l'Est et sa plus longue frontière est celle qui la sépare, au sud, de la Hongrie dont elle fut dépendante pendant des siècles. On peut affirmer également, qu'à l'époque de la Tchécoslovaquie, ce sont souvent les Tchèques, plus nombreux, mieux formés, et plus riches économiquement, qui ont dominé, y compris dans la vie politique et administrative, par rapport à une Slovaquie éloignée de Prague et plus rurale.

2.2. En choisissant la Slovaquie pour cette initiative, le Comité veut étudier une stratégie d'adhésion pour un pays que, dans son avis sur l'élargissement, la Commission européenne n'a pas jugé en capacité, aujourd'hui, d'entamer les négociations sur la base des critères définis au sommet de Copenhague. C'est le seul pays pour lequel ce jugement a été apporté à partir d'une évaluation négative du critère politique. La Commission a estimé, en effet, que le fonctionnement des institutions slovaques n'était pas satisfaisant: droits de l'opposition, respect de la constitution, équilibre des pouvoirs, organisation des élections, indépendance du pouvoir judiciaire. Elle a fait également des remarques concernant les droits des minorités nationales, notamment hongroise (10 % de la population) et tzigane.

2.3. Il est notable cependant que la Commission européenne ait reconnu qu'en termes de réformes économiques et de reprise de l'acquis communautaire, la Slovaquie se trouvait globalement dans une position très satisfaisante, ce qui, s'il n'y avait pas eu l'obstacle du critère politique, lui aurait certainement permis d'être admise dans le groupe des cinq + un admis aux négociations. La Commission européenne a, en effet, considéré, que la Slovaquie devrait être à même de faire face, à moyen terme, à la pression concurrentielle et aux forces du marché de l'UE. Elle s'est, également, félicité de ce que la Slovaquie se soit engagée résolument dans la reprise de l'acquis communautaire.

2.4. Un rapide examen des performances économiques et des réformes économiques fait apparaître en effet des résultats très honorables, surtout si on garde en mémoire le retard de la Slovaquie par rapport à la Tchéquie et les effets potentiels de la partition. Sont particulièrement intéressants les chiffres relatifs au processus de privatisation (à la fin 1997 le secteur privé représentait 82,6 % du PIB et 73 % dans l'industrie), à la croissance (6,5 % en 1997) et le fait que ce pays n'a pas connu d'inflation catastrophique avec les conséquences sociales désastreuses que l'on connaît sur les milieux les plus défavorisés (6,4 % en 1997). Les exportations de l'UE vers la Slovaquie augmentent de près de 50 % par an depuis 1993, assez largement au profit de l'UE qui a vu son excédent commercial décuplé en trois ans. L'Union européenne est très vite devenue le principal partenaire de la Slovaquie (39 % du commerce en 1996).

2.5. On note, cependant, qu'un certain nombre de paramètres sont moins encourageants et connaissent des évolutions plutôt négatives, et parfois alarmantes comme le déficit commercial (d'environ 25 % en 1997) qui ne se résorbe pas malgré des mesures protectionnistes temporaires (il est en augmentation pendant les premiers mois de l'année 1998), l'accroissement de l'endettement extérieur (11 milliards de dollars à la fin de l'année 1997), l'insolvabilité de nombreuses entreprises industrielles, le maintien d'un taux de chômage élevé autour de 12 % de la population active et enfin les déséquilibres budgétaires internes qui se creusent (déficits publics de l'État et du régime d'assurance sociale ...). Il faut relever aussi, ce qui est vraisemblablement la conséquence des incertitudes politiques et des pratiques économiques, le très faible taux d'investissement étranger (0,8 % du PIB) bien inférieur à celui de la Pologne ou la République tchèque qui absorbent la plus grande part des investissements étrangers en Europe centrale et orientale (90 % de ces investissements en 1995). D'autre part, on peut constater qu'un certain nombre de textes régissant la vie économique (loi sur les prix, loi sur la revitalisation, loi sur les faillites) sont contestables, difficilement applicables, ou ne permettant pas le bon fonctionnement des lois du marché. L'indépendance et la stabilité de certaines institutions, comme la Banque centrale, l'Office statisti-

que et l'office antimonopoles, ne sont pas encore pleinement garanties. Les privatisations ont été caractérisées par un manque de transparence. Dans le secteur financier, on relève encore de très nombreux dysfonctionnements: transparence, concurrence, volume des portefeuilles des établissements financiers, mauvais fonctionnement du marché des capitaux ... Le secteur bancaire doit encore faire l'objet d'une réelle restructuration, indispensable, pour créer les conditions de stabilité et de prévisibilité nécessaires.

2.6. Le dialogue social tripartite est bloqué au niveau national depuis plus d'un an. La principale organisation syndicale du pays refuse d'y participer depuis que le gouvernement a pris des mesures en matière économique et sociale sans consulter les partenaires sociaux. On assiste même à des tentatives du pouvoir pour contourner les organisations les plus représentatives en organisant un dialogue multipartite sans elles. En matière de régionalisation, les dernières années ont été marquées également par une tendance à maintenir ou à renforcer le pouvoir de l'administration centrale, notamment sur le plan budgétaire, aux dépens des élus locaux et régionaux. Une véritable démocratisation des institutions au plan local et régional se fait encore attendre.

2.7. Le Comité a constaté également que les conditions ne sont pas remplies pour favoriser l'essor des petites et moyennes entreprises qui, en particulier dans un processus de transformation vers l'économie de marché, jouent un rôle fondamental de création d'emplois de substitution au démantèlement des grands groupes étatiques. Le groupe de pression des grandes entreprises est très fort et très écouté, ce qui n'est pas le cas des PME. Les nouveaux fonds d'aide aux entreprises bénéficient essentiellement aux grands groupes, qui disposent en outre d'un accès privilégié au crédit, alors que les taux d'intérêt pour les PME sont prohibitifs.

2.8. Dans un climat politique incertain, les perspectives économiques et sociales paraissent aujourd'hui moins favorables. Un certain nombre d'hypothèques doivent être levées pour assurer la poursuite de la croissance, la cohésion économique et sociale du pays et le succès de la stratégie de préadhésion.

3. **Le partenariat pour l'adhésion de la Slovaquie**

La décision du Conseil établit des objectifs à court terme (d'ici la fin 1998) et à moyen terme (sans précision de date).

3.1. À court terme, le partenariat insiste notamment sur les points suivants que le Comité économique et social juge significatifs:

— critères politiques: la tenue des élections nationales et locales, les droits de l'opposition, des dispositions relatives aux langues des minorités,

— critères économiques: résorption des déséquilibres internes et externes, l'aménagement des monopoles, en particulier dans le secteur de l'énergie, réforme du secteur bancaire,

— renforcement de la capacité institutionnelle et administrative: adoption d'une législation dans le domaine de la fonction publique, domaine de l'environnement,

— marché unique: marchés publics, législations sur les aides d'État, l'harmonisation dans le secteur vétérinaire et phytosanitaire,

— justice et politique intérieure: lutte contre la corruption, la criminalité.

3.2. À moyen terme, le partenariat insiste sur de très nombreux points avec une attention toute particulière portée sur la stabilité des institutions démocratiques. Le Comité relève notamment:

— L'indépendance du système judiciaire, le soutien aux ONG et l'indépendance des médias.

— Le renforcement des structures institutionnelles de développement régional.

— La reprise de l'acquis communautaire du Marché unique dans des domaines comme la propriété intellectuelle, la protection des données ou l'audiovisuel.

— La réforme continue de la justice et des forces de police.

— Le renforcement des autorités de contrôle dans le secteur de la sûreté nucléaire, l'achèvement de la centrale nucléaire de Mochovce selon les normes de sûreté internationales.

— Le secteur des transports.

— L'environnement.

3.3. En terme financier, l'enveloppe pour la Slovaquie s'est élevée à 95 millions d'Écus pour la période 1995-1997 au titre du programme *Phare*. Dès 1998, la Slovaquie sera bénéficiaire de la facilité de rattrapage prévue pour les pays non retenus aux premières négociations. Les projections de la Commission européenne envisagent un montant de 145 millions d'Écus pour la période 1998-1999 (*Phare* + Facilité de rattrapage). La Slovaquie peut aussi profiter des facilités de prêts garantis de la BEI et bénéficier, sur les fonds *Phare*, de différents programmes internes de l'UE (Leonardo, Progamme pour les PME, 5e PCRD). À partir de l'an 2000, la Slovaquie pourra aussi bénéficier de l'instrument d'aide à l'agriculture et de l'instrument structurel de type fonds de cohésion, (ISPA) pour l'environnement et les infrastructures.

4. **Premières observations générales sur la stratégie de préadhésion**

4.1. Le Comité économique et social est très soucieux de l'implication des forces économiques et sociales dans le processus d'élargissement (cf. l'avis de M. Masucci sur «L'élargissement de l'Union européenne», CES 1197/97 et l'avis de M. Hamro-Drotz sur la «Stratégie de préadhésion renforcée», CES 456/98). Il constate que le dispositif, très compliqué, établi par le Conseil, n'associe pas les partenaires économiques et sociaux de l'UE et des pays candidats, et le Comité fait des recommandations à cet égard.

4.2. D'une manière générale, le Comité s'inquiète de l'impact sur les citoyens, dans les pays candidats comme dans les pays de l'Union, d'un dispositif si compliqué et si peu transparent. Il demande donc une simplification des procédures et une réelle stratégie de communication et d'explication auprès des citoyens en utilisant les médias et les relais naturels d'opinion que sont les organisations socioéconomiques.

4.3. Le Comité regrette que les partenariats pour l'adhésion ne font qu'effleurer ou passer à côté de concepts très importants comme l'Europe du citoyen, les politiques en faveur des petites et moyennes entreprises, la politique de recherche-développement, la politique commerciale extérieure commune, la PESC. L'adhésion est, en effet, un processus de longue durée avec des effets considérables sur les opérateurs économiques et sociaux et tous les citoyens en général.

4.4. Le Comité suggère que les partenariats devraient comporter un instrument d'évaluation économique et sociale de la stratégie de préadhésion. Un tel instrument doit pouvoir fonctionner de manière indépendante des gouvernements et de la Commission européenne. La création d'un observatoire de l'impact économique et social de la stratégie de préadhésion pourrait être proposée. Il pourrait être organisé sous la forme d'un réseau d'équipes indépendantes, travaillant dans chaque pays candidat en étroite relation avec les partenaires économiques et sociaux. Cet observatoire devrait être également chargé de présenter des avis indépendants sur la préparation des mesures législatives d'adaptation des législations à l'acquis communautaire. Le CES pourrait donner l'impulsion nécessaire au lancement de ces observatoires et en être le relais auprès des milieux économiques et sociaux des institutions dans l'Union européenne.

5. **Résultats de l'audition, par le CES, des milieux économiques et sociaux, et de la Société civile**

Les 8 et 9 juin 1998, le groupe d'étude du CES a auditionné, à Bratislava, parmi les plus importantes organisations socioéconomiques du pays [annexe 2 [1]]. Au préalable, un questionnaire avait été transmis à ces organisations [annexe 1 [2]]. Cette manifestation, organisée grâce à l'appui de la délégation de la Commission, a permis de dresser les constats suivants:

5.1. La plupart des organisations ont souligné les difficultés d'accès à l'information en matière de relations avec l'Union européenne, du fait de l'attitude des autorités gouvernementales. Cependant, ces organisations ont su nouer d'excellentes relations avec leurs homologues dans l'Union européenne et se sont intégrées dans des structures européennes (CES, UNICE, Eurochambres, COPA...), ce qui leur donne accès à des informations sur l'Union européenne et à ces programmes européens de coopération. Du fait de l'attitude fermée des autorités, l'information et l'appui des institutions européennes et de la délégation de la Commission à Bratislava, sont perçus comme essentiels afin de leur permettre de suivre le déroulement de la stratégie de préadhésion. Dans cette perspective, un certain nombre d'organisations ont exprimé le souhait d'un appui plus constant et davantage actif de la part de la délégation.

5.2. Le besoin de procéder à de véritables analyses, scientifiques et indépendantes, des conséquences économiques et sociales du processus d'intégration, est largement ressenti, surtout dans des secteurs sensibles comme l'industrie ou l'agriculture. Il s'agirait de lancer un véritable débat sur les conditions de la stratégie de préadhésion auprès de la société civile. Ce débat doit être précédé d'une vaste campagne d'information et être animé par les forces économiques et sociales et les organisations de la société civile.

5.3. Les organisations économiques et sociales et de la société civile, présentes à l'audition, se sont unanimement déclarées très favorables au principe de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne. Elles demandent donc aux institutions européennes d'adresser au peuple slovaque des signaux positifs sur le droit de la Slovaquie à l'intégration et sa capacité à rejoindre le peloton de tête des pays admis aux négociations d'élargissement, sans autre préalable que le respect des critères de Copenhague et la réussite du processus de préadhésion.

5.4. Les organisations économiques et sociales et de la société civile de Slovaquie considèrent leur intégration dans des structures européennes et leur coopération avec leurs homologues dans les États membres comme fondamentale pour conforter leur position au sein de la société slovaque et pour assurer les conditions de succès de l'adhésion. Elles attendent donc, de l'Union

[1] Voir en annexe la liste des organisations ayant participé à l'audition ou répondu au questionnaire.

[2] Voir en annexe le questionnaire adressé aux organisations économiques et sociales et à la Société civile de la République slovaque.

européenne, un renforcement des programmes et actions d'échanges et de coopération, à condition qu'ils leur soient accessibles directement. Parallèlement, ces organisations souhaitent vivement que les programmes et actions de coopération de l'Union soient menés de concert avec les organisations des pays voisins, de manière à renforcer la coopération régionale et approfondir les relations économiques, sociales et culturelles de la Slovaquie, en particulier avec la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Autriche et l'Ukraine.

5.5. La plupart des organisations slovaques lancent un appel aux responsables politiques de leur pays en faveur d'une profonde démocratisation et d'une réelle décentralisation des méthodes du gouvernement, ce qui devrait se traduire par la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux, des organisations socioéconomiques et de la société civile en tant qu'acteurs majeurs et indépendants de la vie démocratique du pays.

6. Observations sur le partenariat pour l'adhésion de la Slovaquie

6.1. Le Comité économique et social appuie, par principe, l'idée d'intégration de la Slovaquie dans l'Union européenne. Il regrette que le contexte politique actuel ait conduit à différer l'ouverture des négociations. Le Comité entend, par son avis d'initiative, soutenir l'établissement d'un État de droit en Slovaquie, conforme aux valeurs démocratiques de l'Union européenne. Le Comité souhaite ainsi apporter une contribution constructive et donner un signal positif aux organisations socioéconomiques et à la société slovaques.

6.2. Le Comité regrette que la question du maintien et du renforcement des relations entre les PECOS eux-mêmes, et avec leurs voisins, ne figurent pas parmi les priorités des partenariats. Ce sujet lui paraît particulièrement pertinent dans le cas de la Slovaquie, pays frontalier de l'Autriche, de l'Ukraine, de la Pologne, de la République tchèque dont il vient de se séparer, et de la Hongrie pays avec lequel il y a un passé difficile et des contentieux récents. Le Comité estime que l'intégration régionale et les projets de coopération frontalière devraient figurer au premier rang des priorités de partenariat pour la Slovaquie mais aussi pour ses voisins de manière à promouvoir un cadre régional de coopération, de confiance mutuelle et de stabilité.

6.3. Le Comité économique et social est, de la même manière, soucieux de ce que le processus d'élargissement n'avive pas des tensions régionales, notamment entre les pays candidats. Dans cet esprit, et eu égard à la situation particulière et à l'histoire des deux entités qui formaient autrefois la Tchécoslovaquie, il serait préférable, si la situation le permet (ce qui n'est pas le cas actuellement), de prévoir de manière simultanée leur intégration à l'Union européenne.

6.4. En ce qui concerne le contenu des partenariats pour l'adhésion de la Slovaquie, le Comité suggère de développer ou renforcer les domaines suivants:

— L'organisation du dialogue social, des politiques en faveur de l'emploi et de l'application du chapitre social. En Slovaquie, en effet, l'application trop systématique de tripartisme, aujourd'hui bloqué, laisse insuffisamment de place aux relations directes entre partenaires sociaux, sans intervention de l'État. Il convient donc de soutenir un dialogue social indépendant, de lui accorder les moyens de son fonctionnement et de l'associer très étroitement aux processus de préadhésion, notamment sur le chapitre social du Traité.

— L'établissement d'un environnement plus favorable aux PME, à l'artisanat et à l'esprit d'entreprises: il s'agit notamment de nouvelles lois assurant une meilleure transparence et une «dépolitisation» de la vie économique (par exemple transparence et accès facilité pour les PME en matière de marchés publics), la mise en place d'institutions stables et indépendantes, une réforme du système bancaire pour faciliter et améliorer l'accès au crédit et enfin un appui au développement d'organisations représentatives des PME.

— L'organisation des pouvoirs locaux, en confiant des responsabilités et des ressources accrues aux élus locaux. Dans ce cadre, une politique régionale active doit être mise sur pied afin que les différences de niveau et de vie et de taux de chômage, aujourd'hui très sensibles entre l'Ouest et l'Est du pays, s'amenuisent.

— Des politiques actives en matière d'éducation, de recherche et de culture.

6.5. Le Comité économique et social demande à la Commission européenne de se tourner plus systématiquement vers les organisations économiques et sociales et la société civile de Slovaquie.

6.5.1. En matière de communication et d'information, la délégation de la Commission à Bratislava doit être dotée des moyens nécessaires à la mise en place d'une cellule de contacts avec les organisations économiques et sociales et la société civile. Cette cellule devrait fournir, de sa propre initiative, toutes les informations nécessaires à la société civile slovaque sur les conditions et le processus de préparation à l'adhésion et améliorer ainsi le contrôle du processus d'intégration par les citoyens. Les textes adoptés dans le cadre du processus de préadhésion (lois, réglementations, normes, etc.) doivent être transmis, au plus vite, sans frais ou formalités particulières et dans leur traduction en langue slovaque, aux organisations représentatives des milieux économiques et sociaux et de la société civile.

6.5.2. En matière de programmes de coopération et d'assistance, une part plus importante des projets financés par les instruments de préadhésion doit être consacrée au soutien à la société civile et à ses organisations représentatives. Les bénéficiaires des aides européennes doivent garantir l'accès aux informations sur les études et projets en cours. En tous cas, une information plus systématique et plus détaillée doit être donnée aux citoyens sur les résultats des projets soutenus par l'Union européenne.

6.5.3. En matière d'analyse socioéconomique de l'impact de l'adhésion, la Commission européenne doit appuyer, en Slovaquie, l'activité d'experts indépendants, travaillant dans le cadre d'un observatoire européen, en étroite relation avec les organisations économiques et sociales et la société civile.

6.5.4. En matière de coopération régionale, le Comité recommande de renforcer les programmes de coopération portant notamment sur l'éducation, la culture, les relations sociales et les échanges économiques. Des programmes de type «Interreg» devraient être renforcés et la Commission doit s'assurer de la participation effective des élus locaux des régions transfrontalières concernées.

6.6. Le CES lance un appel au gouvernement et au parlement de la République slovaque afin qu'ils répondent aux aspirations de leurs citoyens, en majorité très favorables à l'intégration dans l'Union européenne. Il leur appartient, en effet, de mettre en chantier les réformes nécessaires pour rendre possible cette adhésion dans le groupe des premiers pays d'Europe centrale et orientale. Le CES a été très impressionné par le dynamisme et la volonté d'intégration à l'Union manifestés par les organisations économiques et sociales et de la société civile de Slovaquie. De toutes les réformes nécessaires, c'est la démocratisation de la vie politique, économique et sociale qui sera, selon le Comité, le facteur essentiel de succès. La reprise d'un véritable dialogue social, la reconnaissance du rôle fondamental des organisations économiques et sociales en tant qu'éléments structurants de la société, la consultation et l'écoute des organisations de la société civile, et l'établissement de pouvoirs locaux et régionaux forts, constituent, à cet égard, le socle de cette démocratisation. C'est de cette manière que la Slovaquie pourra libérer les énergies et les potentialités de progrès qui sont en elle et qu'elle pourra attirer davantage d'investissements étrangers. Le CES européen est disposé à poursuivre le dialogue fructueux établi dans ce sens avec les organisations socioéconomiques du pays.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE 1

à l'avis du Comité économique et social

Questionnaire aux organisations économiques et sociales, et à la société civile de la République slovaque

1. Avez-vous suffisamment d'informations sur le processus d'intégration et sur le partenariat pour l'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne ? Quelles informations, le cas échéant, vous font-elles défaut ?

2. Comment jugez-vous la réalisation des préparatifs à l'adhésion de votre pays à l'Union européenne ? Avez-vous des suggestions à faire sur le calendrier ou sur les priorités ?

3. Quelles difficultés voyez-vous en la Slovaquie, pour remplir les critères d'adhésion et pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux législations de l'Union européenne ?

4. Quelles peuvent être, selon vous, les conséquences économiques et sociales de mise en œuvre de la stratégie de préadhésion pour la Slovaquie ? Avez-vous des suggestions à faire quant à des mesures d'accompagnement ?

5. Êtes-vous associé, par votre gouvernement aux préparatifs à l'adhésion de votre pays à l'Union européenne ? Quelle forme cette participation prend-elle ou pourrait-elle prendre ?

6. Comment jugez-vous l'initiative du Comité économique et social (CES) européen de vous consulter et de préparer un avis d'initiative sur la stratégie de préadhésion de la Slovaquie ? Seriez-vous favorable à poursuivre vos relations avec le CES ? Sous quelle forme ?

7. Avez-vous déjà des relations avec vos homologues dans l'Union européenne ? Envisagez-vous de les développer dans les années qui viennent et souhaiteriez-vous être soutenue dans cette perspective ?

8. Comment jugez-vous aujourd'hui l'état des relations de votre pays avec ses voisins (République tchèque, Pologne, Ukraine, Hongrie, Autriche) ? Quelles sont vos relations avec vos homologues dans ces pays ? Souhaitez-vous les développer ou les renforcer à l'avenir ?

ANNEXE 2

à l'avis du Comité économique et social

Liste des organismes ayant participé à l'audition et/ou répondu au questionnaire

Organisations patronales:

— Fédération des unions et des associations d'employeurs de la République slovaque

— Chambre slovaque du commerce et de l'industrie

Organisations de salariés:

— Confédération syndicale de la République slovaque

Groupements d'intérêt divers:

— Bureau slovaque d'études et d'information: centre de service destiné au secteur tertiaire

— Association des villes et des communes de Slovaquie

— Association des coopératives agricoles de la République slovaque

— Maison de l'Europe à Bratislava

— Centre d'analyse sociale et commerciale Focus

Représentants des agences et des ministères gouvernementaux:

— Ministère du Travail

— Administration de la République slovaque: Institut d'harmonisation légale

— Conseil gouvernemental de concertation économique et sociale

— Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises

Autres:

— Délégation de la Commission européenne auprès de la République slovaque

— MESA 10 — Centre d'analyse économique et sociale

— Centre pour le développement économique (CPHR)

Avis du Comité économique et social sur «La République tchèque dans le cadre de l'élargissement et du renforcement de la stratégie de préadhésion»

(98/C 407/43)

Le 29 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Masucci).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 115 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Avec l'ouverture formelle des négociations pour l'adhésion à l'Union européenne des PECO et de Chypre, décidée par le Conseil des 13 et 14 décembre 1997, la préparation des pays candidats a subi une nouvelle accélération qui marque un tournant décisif.

Cet objectif dont la réalisation, tout en étant souhaitable, ne pouvait être assortie d'un délai fixe, prévoit aujourd'hui pour chaque pays concerné une série d'étapes précises sur le chemin des réformes économiques, politiques et sociales de sorte que chacun d'eux soit à même de répondre aux critères définis à Copenhague et à Madrid.

1.2. Ces dernières années, le Comité a suivi avec le plus grand intérêt l'ensemble des problèmes liés à l'élargissement: d'un point de vue plus politique et général, il a exprimé son avis sur le «Livre blanc» de 1996 [1] et sur l'ouverture des négociations et sur les effets de l'élargissement [2], et en ce qui concerne des thèmes spécifiques, il a consacré plusieurs avis [3] aux conséquences de l'adhésion des PECO sur les politiques communautaires.

1.3. Plus récemment, la Commission a adopté une dizaine de propositions de décision [4] qui fixent les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions des partenariats pour l'adhésion (PA) applicables à chaque pays candidat à l'adhésion.

Les PA constituent un élément essentiel de la stratégie renforcée de préadhésion de l'UE et indiquent pour chaque candidat les priorités pour la transposition de l'acquis communautaire ainsi que les ressources financières disponibles pour soutenir cette stratégie.

1.4. Le Comité entend contribuer à la résolution des problèmes signalés par la Commission dans chaque pays candidat en élaborant des avis dans lesquels il examinera les principales questions d'ordre constitutionnel, économique et social.

En particulier, le Comité souhaite, grâce à ces avis, mettre l'accent d'une part sur les positions des partenaires sociaux des PECO en ce qui concerne les effets économiques et sociaux de l'élargissement dans les sociétés subissant de profondes mutations, et d'autre part sur les pronostics et les doutes des partenaires sociaux des États membres quant aux conséquences qu'aura l'élargissement de l'Union sur les politiques communautaires.

2. Le processus d'adhésion de la République tchèque à l'UE

2.1. *L'Accord d'association*

2.1.1. Les relations diplomatiques entre la République tchèque et l'UE ont été officiellement instaurées en septembre 1988. Après les événements de 1989, un premier accord concernant le commerce et la coopération commerciale et économique signé en 1990 a été suivi par l'accord d'association, signé le 16 décembre 1991.

Après la constitution des Républiques tchèque et slovaque, un nouvel accord renégocié a été signé en octobre 1993 et est entré en vigueur le 1er février 1995. Le 17 janvier 1996, la République tchèque a posé sa candidature à l'adhésion.

2.1.2. En novembre 1994, un comité gouvernemental pour l'intégration européenne présidé par le premier ministre a été créé. Il se compose des ministres des Finances, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture, des Affaires étrangères, du Travail et des Affaires sociales, de la Justice ainsi que d'un ministre sans portefeuille, et est assisté par 22 groupes de travail spécialisés, dont un sur le rapprochement des législations.

2.1.3. Le cadre institutionnel de l'Accord européen est pleinement opérationnel, et inclut une étroite coopération avec la Commission en ce qui concerne les aides d'État, les droits de propriété industrielle et commerciale, les politiques macroéconomiques, les droits de douane. Aucun problème particulier ne s'est posé jusqu'au début de l'année 1997, lorsque l'on a constaté le cas de certains produits originaires de la Communauté et conformes aux normes européennes qui n'ont pas été admis sur le marché tchèque. En outre, un régime de dépôt préalable

[1] JO C 30 du 30.1.1997.
[2] JO C 19 du 19.1.1998.
[3] JO C 75 du 10.3.1997; JO C 30 du 30.1.1997.
[4] IP/98/117 du 4 février 1998.

à l'importation a été introduit en avril 1997, régime non conforme à l'Accord européen qui a ensuite été supprimé.

2.1.4. La République tchèque s'est engagée à réaliser le rapprochement des législations dès 1991, et un calendrier a été approuvé au début de l'année 1995. Au printemps 1996, le gouvernement tchèque a rédigé un document en réponse au Livre blanc de la Commission sur le marché intérieur, dans lequel il définissait les actions qui seront prioritaires jusqu'en 2000.

De nouvelles structures ont été prévues en ce qui concerne la gestion de l'environnement, la fiscalité directe et indirecte, la protection des données personnelles et la politique sociale. La Commission signalait toutefois qu'au moment de la rédaction de l'avis sur la République tchèque contenu dans l'Agenda 2000, «ces intentions n'ont pas encore été suivies d'effet».

2.1.5. Bien qu'elle participe à tous les niveaux au dialogue structuré, la République tchèque a formulé des exigences plus concrètes en ce qui concerne les réunions, et semble préférer un dialogue politique bilatéral au sein du Conseil d'association.

2.2. *Agenda 2000*

2.2.1. La situation politique, économique et sociale de la République tchèque a été soumise à un examen approfondi, comme l'avaient prévu les Conseils de Copenhague et de Madrid.

En juillet 1997, la Commission a présenté dans le cadre de l'Agenda 2000 son avis sur la demande d'adhésion de la République tchèque, lequel constituera la base des évaluations du Conseil de Luxembourg de décembre 1997.

2.2.2. L'évaluation des critères politiques est globalement positive, dans la mesure où ceux-ci ont été totalement respectés.

Selon la Commission, «les institutions tchèques fonctionnent de manière régulière, les différents pouvoirs étant soucieux des limites de leurs compétences et de coopérer entre eux». Le Parlement fonctionne dans des conditions satisfaisantes, ses compétences sont respectées et l'opposition participe pleinement à ses activités.

2.2.2.1. L'administration publique connaît des difficultés liées à l'absence d'un statut de la fonction publique et à des rémunérations très basses qui expliquent le départ des personnels les plus compétents vers le secteur privé.

2.2.2.2. Le fonctionnement du pouvoir judiciaire constitue une question délicate, moins en raison de sous-effectifs et d'un sous-équipement que — et c'est plus grave — d'un manque d'expérience et d'un niveau professionnel insuffisant des juges aux prises avec des législations totalement nouvelles pour lesquelles il n'y a pas de jurisprudence établie.

2.2.2.3. Les droits civils et politiques sont garantis, comme l'accès à la justice, la liberté d'association et de manifestation, même si des difficultés persistent au niveau de l'information: la presse écrite est soumise à une loi de 1966, qui prévoit un accès limité aux documents administratifs, alors que les lois relatives au secteur audiovisuel ne tiennent pas compte de l'établissement des chaînes privées.

La situation demeure extrêmement difficile pour les Tsiganes (Romas), qui souffrent de discriminations, sont victimes de violences et ne bénéficient pas de mesures de protection suffisantes de la part des autorités publiques. Après un moment de profonde crise à l'époque de la partition, durant laquelle des Tsiganes qui n'avaient pas effectué certaines démarches relatives à la nouvelle nationalité ont fait l'objet de sanctions administratives, les autorités ont récemment lancé une campagne de soutien culturel en faveur de la population tsigane, mais il reste encore beaucoup à faire.

2.2.3. Quant aux critères économiques, on ne peut oublier que la République tchèque a connu un grand prestige par le passé: la Commission rappelle à juste titre qu'avant la Seconde Guerre mondiale, la République tchèque était un des pays les plus riches d'Europe.

Il s'agit là d'un élément important dans la mesure où il a facilité, sur le plan psychologique également, le retour à une économie de marché et, par conséquent, la libéralisation des prix, la privatisation des entreprises, la convertibilité de la monnaie et une politique monétaire et fiscale rigoureuse.

2.2.3.1. La privatisation des entreprises publiques s'est déroulée trop rapidement, entraînant la population dans un système de «coupons». C'est ainsi qu'a eu lieu une privatisation rapide et touchant tous les secteurs de l'économie, malgré la présence encore massive de l'État en particulier dans certains secteurs, notamment dans les banques et dans une soixantaine de grandes entreprises.

2.2.3.2. La plupart des prix à la consommation ont été libéralisés; certains prix qui étaient jusqu'à il y a deux ans soumis à un régime de contrôle pour des raisons sociales, comme ceux des transports, des communications, de l'eau et de l'énergie, ont connu en 1997 une hausse importante qui se poursuivra en 1998.

Les subventions ont également été réduites, principalement dans le but de ne pas entraver le développement du marché et de la concurrence.

2.2.3.3. En revanche, le commerce a connu un recul, sans doute dû à une conjoncture défavorable, avec l'introduction en avril 1997 d'un régime de dépôt préalable à l'importation pour certains biens de consommation, dans le but de freiner le déficit commercial et de réduire le déficit budgétaire.

2.2.3.4. Il existe également des restrictions concernant les sorties de capitaux. Jusque fin 1996, l'afflux considérable de capitaux a permis à la monnaie de rester stable malgré d'importants déficits commerciaux. Mais en 1997, l'instabilité politique combinée avec des déficits commerciaux considérables a provoqué une tempête

monétaire qui a débouché en mai sur une dévaluation de la couronne de 20 % par rapport au dollar et de 7 % par rapport au mark. Cette dévaluation a eu comme conséquence inévitable un accroissement de l'inflation et un retard dans la convergence avec les taux d'inflation dans l'UE.

2.2.4. En ce qui concerne le critère relatif à l'économie de marché, la Commission répond que la République tchèque est une économie de marché viable. Qu'il s'agisse des prix ou de la propriété industrielle, les processus de développement d'une pleine économie de marché se trouvent à un stade avancé, même si des problèmes de stabilité macroéconomique peuvent surgir en raison de la persistance du déficit commercial marqué et de la structure des échanges commerciaux.

En outre, pour assurer une croissance à plus long terme, le système de production doit être restructuré en profondeur. Il est cependant significatif que la République tchèque ait été le premier pays candidat à adhérer à l'OCDE.

2.2.4.1. En ce qui concerne la capacité à faire face à la concurrence, la Commission estime qu'il est difficile de se prononcer quant à la capacité du système économique tchèque à satisfaire ce critère.

La République tchèque devrait être à même de faire face à la concurrence à condition que la restructuration des entreprises s'accélère et, partant, que la qualité des produits s'améliore, étant donné que le pays bénéficie d'une main-d'œuvre qualifiée, quoique insuffisante, et de bonnes infrastructures.

2.2.5. La capacité de garantir les quatre libertés en matière de circulation (marchandises, capitaux, services et personnes) est le fondement de l'adhésion à l'Union. Concrètement, cette capacité consiste à transposer l'acquis communautaire, non seulement dans la législation mais également par la mise en place de structures administratives et judiciaires appropriées.

Dans ces domaines également, la Commission déclare qu'elle n'est pas encore en mesure d'évaluer chacune des mesures qui, selon les autorités tchèques, ont été transposées.

Dans l'ensemble, la République tchèque affirme avoir transposé 417 des 899 règlements et directives cités dans le Livre blanc. Mais la Commission a souligné à juste titre que la transposition des textes n'est pas suffisante; encore faut-il qu'elle soit accompagnée de mesures concrètes de mise en œuvre et de la création d'une infrastructure administrative efficace.

2.2.5.1. Le rôle spécifique du CES le porte à veiller avec une attention particulière à la cohésion économique et sociale. À cet égard, les observations de la Commission débouchent sur de sérieuses questions.

En particulier, en ce qui concerne le dialogue social, il est dit que «les politiques du gouvernement n'ont pas encouragé les employeurs à négocier dans le cadre du dialogue social. Les syndicats s'inquiètent de ce que le gouvernement ne tient pas compte de l'avis des partenaires sociaux si ce n'est pour des questions liées aux salaires et aux conditions de travail d'une entreprise». D'où la conclusion de la Commission que pour cette raison également «le dialogue social n'est pas encore bien établi».

2.2.5.2. Le marché du travail, qui en réalité ne se trouve pas encore confronté à un taux élevé de chômage, suscite des commentaires plus positifs. Mais les processus de restructuration industrielle pourraient provoquer une augmentation du chômage (conséquence qui commence en partie à se vérifier dans la réalité). Des problèmes de reconversion se poseront bientôt pour une partie de la main-d'œuvre, en particulier pour les travailleurs moins qualifiés. D'où la nécessité de se préparer à une opération de grande envergure en matière de formation des adultes, afin de leur permettre de s'adapter aux mutations structurelles.

2.2.5.3. S'agissant des dépenses sociales, la Commission prévoit qu'il faudra améliorer la situation de la population et les instruments de protection sociale, ainsi que le système de santé. Sur le plan de la protection juridique des travailleurs, la situation est assez positive, en raison de l'adoption des principes généraux concernant la protection de la santé et de la sécurité au travail, ainsi qu'en matière d'égalité des chances.

2.3. *Le partenariat pour l'adhésion*

Pour les réponses concrètes à tous les problèmes mis en évidence dans l'Agenda 2000, le Comité attribue une grande importance aux propositions de décision sur les partenariats pour l'adhésion susmentionnés.

Pour chaque pays candidat, des priorités sont proposées en réponse à l'analyse approfondie contenue dans les avis de la Commission. L'objectif est d'aider les candidats à identifier les secteurs dans lesquels il faut continuer à travailler et les préparer au processus d'adhésion.

Le Comité se propose d'examiner le contenu de ces propositions et de suivre ensuite le programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire que chaque pays candidat est tenu de présenter pour le 30 mars 1998.

Le Comité veillera avec une extrême attention au suivi des partenariats pour l'adhésion qui sera effectué grâce aux dispositifs prévus par l'Accord européen (sous-comités, Comité d'association et Conseil), et souhaite être consulté sur le premier rapport au Conseil européen, qui sera présenté par la Commission au Conseil à la fin 1998.

3. **Le contexte politique et économique**

3.1. Après plusieurs années de stabilité (1990-1995), le Parti démocratique civique (ODS) de Klaus a perdu la majorité lors des élections de 1996. Depuis, l'instabilité politique domine, et de nombreux différends opposent les partis. Au cours des dernières années, un dialogue s'est ébauché entre l'opposition et la majorité ainsi

qu'avec l'opinion publique. Les mass médias parlent «d'arrogance et d'incommunicabilité».

3.2. En 1997, la République tchèque a traversé une profonde crise politique et institutionnelle. De graves scandales de corruption ont éclaté au niveau politique: le gouvernement Klaus, soupçonné d'avoir participé à des financements illégaux, a démissionné en décembre. Sur le plan institutionnel, des tensions sont apparues entre le gouvernement et la présidence de la république, qui tendait à la constitution d'un nouveau gouvernement technique dirigé par le Gouverneur de la Banque centrale, Josef Tošovský, et voué à rester en place jusqu'aux élections du 19 juin 1998.

Le 2 février 1998, Václav Havel a été réélu Président de la République.

3.3. L'opinion publique est mécontente, tant à cause de l'augmentation du prix des services de base due à la crise financière qui a débouché sur la dévaluation de la couronne en juillet 1997, qu'à cause des scandales financiers qui ont secoué les banques et les fonds d'investissement, créant un climat d'incertitude et de méfiance.

Des problèmes encore plus complexes ont surgi avec la République slovaque: contrôles stricts aux frontières, tarifs internationaux pour les communications entre des zones frontalières alors qu'auparavant ces mêmes communications étaient urbaines ou régionales, rapports politiques presque inexistants.

3.4. Sur le plan économique, il ne faut pas perdre de vue qu'à la différence de la Hongrie et de la Pologne, dont le marché a connu dans les années 80 une réforme timide, la Tchécoslovaquie d'avant 1989 était un des pays où l'économie planifiée était appliquée avec le plus de rigueur.

Au début des années 90, un passage rapide à l'économie de marché a profondément transformé le pays, le rendant encore plus attrayant pour les investisseurs étrangers. Le gouvernement a réalisé la convertibilité de la monnaie, la libéralisation des prix, un vaste processus de privatisation qui a touché l'ensemble de la population.

3.5. Environ 80 % de l'industrie tchèque a changé de mains, et des millions de coupons convertibles ont été émis, permettant à plus de 6 millions et demi de citoyens de faire l'expérience du marché boursier. Ce modèle a été admiré et imité dans d'autres PECO.

Mais ce processus de privatisation s'est révélé pratiquement fictif et a été réalisé en l'absence de toute règle. Le système de privatisation a bénéficié aux fonds d'investissement et aux banques qui les ont créés et qui ont géré les actions des épargnants. Mais les banques étaient et sont encore entre les mains de l'État, et l'absence de contrôle et de règles a favorisé d'énormes fraudes: des millions de dollars appartenant aux petits épargnants ont disparu en raison du manque d'organismes de contrôle.

Certaines privatisations ont quant à elles été positives, notamment celle du secteur des télécommunications, où la société monopolistique SPT a été cédée à un consortium suisso-hollandais, ou du secteur de l'énergie, où les deux grandes raffineries tchèques ont été rachetées par un consortium formé par Agip-Conoco-Shell.

3.6. La République tchèque, considérée il y a deux ans encore comme «la première de classe» dans le processus complexe de la transition, se trouve aujourd'hui face à une crise d'identité, avec la nécessité d'arrêter de nouvelles lois pour lutter contre une corruption galopante, pour une transparence accrue sur le marché des capitaux et pour une croissance économique plus équilibrée.

La crise économique et politique actuelle a mis en évidence le fait que le processus de transformation n'était pas aussi avancé que ce que l'on croyait, et qu'il nécessite des délais plus longs et davantage de réflexion.

3.7. En revanche, il existe une véritable liberté de presse, de pensée et d'association. Sur le plan culturel, la République tchèque se présente indubitablement comme un des pays les plus dynamiques et les plus intéressants de l'est de l'Europe.

3.8. Si le tableau dressé jusqu'à l'année passée risquait d'apparaître plus favorable que ne l'était la réalité, aujourd'hui on risque de donner de celle-ci une image exagérément pessimiste. Certes, les indicateurs négatifs ne manquent pas: la stagnation d'une inflation à deux chiffres, la hausse du chômage, la détérioration de la balance commerciale sont autant de symptômes d'une situation de crise économique généralisée dont le gouvernement Tosovsky a cherché à sortir le pays grâce à une politique d'austérité et de transparence.

3.9. L'adoption de mesures micro- et macroéconomiques permet d'envisager pour 1998 une croissance réelle entre 1 % (OCDE) et 2,5-3 % (FMI). Au cours des premiers mois de cette année, des résultats positifs ont été enregistrés avec l'amélioration des comptes extérieurs et des autres paramètres financiers, l'augmentation de la productivité due notamment à la modération salariale et la relance de la création d'emplois. Le programme de privatisation se poursuit, notamment dans le secteur bancaire, et la législation sur les investissements financiers (bourse) subit des améliorations. L'inflation reste cependant élevée et la Banque centrale s'est fixé pour objectif de la réduire à 6 %. Des problèmes considérables subsistent dans le secteur de l'environnement et de l'énergie, en particulier en ce qui concerne l'application des directives communautaires en la matière, en raison de l'insuffisance des investissements.

4. L'emploi, les politiques sociales et le dialogue social [1]

4.1. L'avis sur «L'élargissement de l'Union européenne» adopté lors de la session plénière des 29 et 30 octobre 1997 a fourni l'occasion de définir de façon

[1] Voir «Les conséquences économiques de l'intégration de la République tchèque dans l'UE» du Research Institute for Labour and Social Affairs, et «Les transformations du marché du travail et l'organisation des rapports de travail dans certaines pays d'Europe centrale», rapport préparé par le CNEL sous la direction de M^me^ Roberta Bortone.

schématique le concept de «modèle social européen» afin de dégager un point de référence et de comparaison; ce modèle comprend trois éléments fondamentaux, à savoir:

— les politiques sociales, comprenant la coresponsabilité de l'État dans la recherche d'un niveau d'emploi élevé, les politiques de redistribution des revenus, le système de sécurité sociale, la protection de la santé des travailleurs, les politiques d'égalité des chances;

— le dialogue social, à travers la représentation des travailleurs et la défense des intérêts organisés de la société civile dans les décisions des entreprises et des autorités publiques;

— les relations industrielles, qui reposent sur l'autonomie collective des partenaires sociaux.

4.2. Parmi les priorités à moyen terme du partenariat pour l'adhésion conclu avec la République tchèque faisant l'objet des préparatifs de préadhésion, figurent le développement de structures appropriées sur le marché du travail conjointement à la révision des politiques d'emploi en vue de la participation aux activités de coordination au sein de l'UE, l'alignement de la législation relative à la santé et la sécurité au travail et le renforcement des structures, le renforcement de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, le développement futur d'un dialogue social actif et autonome, le développement futur de la protection sociale et des progrès dans le rapprochement vers les standards et les normes communautaires en matière de santé publique.

4.3. *L'emploi*

4.3.1. Au cours des dernières années (1991-1997), le niveau et la structure de l'emploi en République tchèque ont subi d'importants changements:

— la population active a augmenté d'environ 290 000 unités;

— entre 1990 et 1993, le niveau de l'emploi a diminué d'environ 10 %, passant de 5,4 millions de travailleurs à 4,9 millions; l'emploi parmi les femmes a également diminué; le chômage a augmenté et le nombre de travailleurs étrangers a baissé;

— durant la période 1994-1996, environ 200 000 personnes ont perdu leur emploi, dont 100 000 étrangers; en 1997, l'emploi est resté au même niveau, alors que le chômage a augmenté; les étrangers représentent à l'heure actuelle environ 3,5 % de l'ensemble des travailleurs;

— les secteurs les plus touchés par les pertes d'emplois sont l'agriculture, l'industrie, la construction, alors que le secteur des services a connu une hausse de 53 %;

— les travailleurs indépendants (artisans, petites entreprises, commerçants) sont de plus en plus nombreux et représentent un total de 750 000 emplois,

— toute une économie parallèle s'est développée (entre 1992 et 1997, on estime qu'un minimum de 250 000 Tchèques et entre 80 et 100 000 étrangers ont été impliqués dans des activités économiques illégales, y compris les activités criminelles).

Les perspectives à moyen terme (jusqu'en 2000) sont les suivantes:

— en 2000, la population active aura augmenté d'environ 236 000 unités, la demande de travail connaîtra une augmentation de plus en plus lente en raison d'une demande accrue en matière d'études et de formation de la part des jeunes;

— en 2000, la demande sur le marché du travail restera cependant élevée, avec le risque d'une augmentation du chômage.

4.3.2. En 1996, la République tchèque accusait le taux de chômage de loin le plus bas parmi les pays d'Europe centrale connaissant de profondes mutations économiques (186 000 unités, environ 3,5 %). La stagnation économique de 1997 a provoqué une hausse du taux de chômage (plus de 260 000 unités).

Le chômage est caractérisé par:

— un taux plus élevé parmi les personnes ayant un faible niveau de scolarisation, en particulier les ouvriers, les femmes et les jeunes; le chômage a considérablement augmenté parmi les personnes handicapées (qui représentent 3 % des travailleurs mais 18 % des chômeurs); le manque d'emplois pour les Tsiganes constitue également un problème grave;

— des différences significatives en matière d'emploi existent également au niveau régional;

— le chômage de longue durée a lui aussi augmenté et concerne environ 20 % des chômeurs; un certain nombre de personnes ont renoncé à chercher un emploi et survivent grâce aux allocations.

4.3.3. Récemment, la République tchèque a connu une vague d'immigration, légale ou clandestine, en provenance des autres pays d'Europe centrale et orientale. En juin 1997, on comptait plus de 178 000 travailleurs étrangers résidant légalement dans le pays, dont 73 000 Slovaques, 42 000 Ukrainiens et 13 000 Polonais, auxquels s'ajoutaient entre 80 et 100 000 travailleurs clandestins.

Cet afflux de travailleurs étrangers, qu'ils soient clandestins ou non, constitue une main-d'œuvre moins coûteuse et plus flexible, et présente d'indéniables avantages pour les entreprises qui ne risquent pas de sanctions graves, même en cas de violation des obligations contractuelles.

4.3.4. La loi n° 1 de 1991, qui définit le droit au travail comme un droit des citoyens, prévoit l'organisation des agences publiques de l'emploi, autorise le placement de travailleurs de la part d'organisations privées sans

but lucratif, établit les procédures à suivre pour le recrutement et en cas de réduction du personnel due à une restructuration. De nombreux avantages économiques sont prévus pour les entreprises recrutant de nouveaux travailleurs.

4.3.5. Les rapports de travail sont uniquement régis par le Code du travail de 1965, qui n'a pas subi de modifications significatives dans son approche fondamentale. Ce code prévoit deux types de contrats de travail: les contrats à durée déterminée et les contrats à durée indéterminée.

En général, la nécessité de modifier en profondeur le Code du travail est reconnue, celui-ci étant inadapté aux nouvelles réalités du marché du travail.

4.3.6. La participation des partenaires sociaux dans la définition de cette nouvelle législation, aussi bien par le biais de la concertation que des conventions collectives, est réduite. Il en va de même pour le rôle des syndicats dans la protection de l'emploi, notamment en raison du peu d'importance qui lui a été accordée jusqu'à présent. La législation porte uniquement sur le licenciement individuel, mais les nouvelles lois sur les conventions collectives proposent des alternatives aux licenciements collectifs.

4.4. *Le dialogue social*

4.4.1. L'instrument parlementaire du dialogue social en République tchèque est le Conseil de la concertation économique et sociale, auquel participent le gouvernement et les partenaires sociaux, et qui est compétent pour le droit du travail, les salaires et les affaires sociales.

4.4.1.1. L'année passée, la crise économique s'est accompagnée d'une crise du dialogue social en général et du dialogue social au niveau central en particulier. Au sein de la coalition gouvernementale, le groupe soutenant le caractère inopportun du dialogue social dans les questions relatives à la politique sociale a eu suffisamment de poids pour tenter de réduire le dialogue social au minimum, notamment en ce qui concerne les réformes sociales. Cette démarche a fait naître une tension entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

4.4.1.2. Ainsi, alors que les syndicats exigeaient une réforme sociale qui débouche sur des mesures législatives et concrètes en vue d'une véritable politique active du travail garantissant des conditions de vie correctes, une meilleure législation du travail et de la protection sociale ainsi que des mesures en faveur des familles et des groupes sociaux les plus démunis, la proposition du gouvernement reposait exclusivement sur une politique d'austérité économique dont l'objectif central était la réduction des dépenses sociales.

4.4.1.3. La difficulté (et, dans certains cas, le refus de la part du gouvernement) de mener un dialogue tripartite a contraint les partenaires sociaux à chercher des moyens de pression directe sur le Parlement et à promouvoir des changements législatifs. Les améliorations proposées par voie d'amendements par certains députés en accord avec les syndicats ont permis d'atténuer les effets les plus contraignants de certaines lois pour les travailleurs et les citoyens.

4.4.2. Il est donc nécessaire, notamment en vue des réformes économiques et sociale requises par l'adoption de l'acquis communautaire, que le dialogue social soit relancé et renforcé à tous les niveaux.

4.4.3. D'un point de vue général, l'approche tchèque en matière de droit du travail, y compris les institutions et les procédures y relatives, correspond à celle en vigueur dans l'UE. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin en intégrant également les normes minimales prévues par les directives européennes. En particulier, les autorités tchèques devraient adopter la charte sociale européenne et ratifier les conventions internationales sur la protection des travailleurs, notamment les conventions de l'OIT n^{os} 131,151 et 154. L'élaboration du nouveau Code du travail peut constituer une excellente occasion afin d'entamer une étroite collaboration tripartite et de relancer le dialogue social.

4.4.4. En ce qui concerne les conventions collectives, le rôle des syndicats semble d'une façon générale quelque peu limité tant au niveau national qu'au niveau des entreprises. Cela est surtout dû au fait que le passage à un système basé sur l'initiative privée a amplifié les pouvoirs que le système existant accorde à l'entrepreneur en ce qui concerne la nature et la durée du travail, la rémunération et la stabilité des rapports de travail. Une deuxième cause est la faiblesse de l'organisation des entrepreneurs au niveau national, qui ne permet pas de lui conférer un rôle d'interlocuteur représentatif face à un syndicalisme influent.

4.4.5. D'une façon générale, l'on peut affirmer que le gouvernement n'a pas mené de politique de soutien au développement du dialogue social et des conventions collectives, et qu'il a plutôt pris ses distances en la matière. On peut se demander si cette attitude correspond à une position idéologique, ou si elle a été dictée en revanche par l'idée de devoir faire face — dans le cadre du processus d'intégration européenne — à un affrontement économique difficile basé sur la compétitivité.

4.4.6. S'agissant de la politique pour l'égalité des chances, les mesures actuelles concernent surtout les femmes ayant des enfants en bas âge. Certaines réglementations sont contraires au droit des femmes à accéder à un emploi dans le secteur public ou privé ainsi qu'au sein de l'administration publique: le nouveau Code du travail comprendra de nouvelles réglementations en faveur de l'égalité des chances.

4.4.6.1. En avril dernier, le gouvernement a approuvé une résolution portant sur les priorités en matière d'égalité des chances [1], qui prévoit des mesures destinées à sensibiliser l'opinion publique aux domaines culturel et social et à favoriser la présence de femmes au sein du gouvernement et des administrations publiques en obligeant tous les ministres à mettre en œuvre des

[1] Résolution n° 236 du 8 avril 1998.

politiques en la matière et en utilisant les possibilités offertes par la participation de la République tchèque à des programmes et à des activités au niveau international, en collaboration avec les ONG. D'autres mesures législatives ont été approuvées au sujet de l'égalité des chances, de la participation à l'activité des entreprises et à la production, de l'assistance familiale, de la protection de la maternité et de l'enfance, de la lutte contre la violence qui affecte les femmes.

4.5. *La protection sociale et les autres politiques*

4.5.1. À l'heure actuelle, les dépenses sociales sont estimées à environ 20 % du PIB, répartis de la façon suivante: 9 % pour les pensions, 2,5 % pour les frais de maladie, 7,5 % pour la santé, 1 % pour les aides en faveur de l'emploi. Le chiffre total atteint 25 % si l'on compte les mesures de soutien aux personnes handicapées et aux familles comprenant des mineurs, ainsi que les nouvelles indemnités de chômage et celles garantissant un «minimum vital». Dans l'ensemble, la protection sociale garantit davantage les foyers que les personnes isolées.

4.5.2. Il est frappant de constater que le pourcentage des ressources consacrées aux pensions est faible, bien en deçà de la moyenne communautaire (14 %). Le système de sécurité sociale doit progressivement garantir aux personnes âgées un meilleur niveau de vie. En raison des tendances démographiques observées, il sera difficile de maintenir le pouvoir d'achat réel, des prestations bien qu'encore insuffisantes, à son niveau actuel en raison de l'augmentation prévue au niveau des produits et des prix. À cet effet, il semble nécessaire de procéder à une réévaluation des pensions en fonction de la hausse du coût de la vie.

4.5.2.1. Un tiers de la population a adhéré à un système de pensions complémentaires privées. Jusqu'à présent, les employeurs n'ont pas contribué aux dépenses en matière de pensions, mais l'équilibre du système semble impossible sans la participation financière des entreprises, qui se déclarent favorables à une telle pratique. À l'heure actuelle, un débat intense sur la réforme du système de pensions est en cours, et s'oriente vers une solution à trois niveaux: pensions de base, complémentaires et individuelles.

4.5.3. L'enseignement et la santé constituent deux secteurs problématiques, car ils font l'objet de proposition de réformes gouvernementales destinées avant tout à maîtriser les dépenses.

4.5.3.1. La situation du secteur de l'enseignement est particulièrement délicate. Le gouvernement a proposé une réforme de l'enseignement supérieur, malgré l'absence d'un plan général de développement du secteur, qui prévoit des dépenses supplémentaires à charge des étudiants. Le gouvernement a prévu d'augmenter le nombre d'heures de cours, malgré des problèmes persistants de pénurie de personnel, en particulier à cause des salaires extrêmement bas et des difficultés de recrutement qui en découlent.

Les grèves d'enseignants qui se sont succédé en 1997, et la grande manifestation organisée en avril sont les témoins d'un profond malaise.

4.5.3.2. En matière de santé, l'application du principe de solidarité a été réduite. Grâce à la résistance des syndicats et d'autres acteurs sociaux, le gouvernement n'a pas encore réussi à imposer, comme il l'avait proposé, la prise en charge partielle ou totale des dépenses de santé par les patients.

4.5.4. Il est également nécessaire d'intervenir au niveau de la sécurité et de la santé des travailleurs. À cet égard, les conventions de l'OIT n^{os} 155 et 161 concernant la santé et la sécurité des travailleurs devraient être pleinement appliquées. Le gouvernement doit encore ratifier la convention de l'OIT n^{o} 81 concernant l'inspection du travail, ainsi que la convention n^{o} 176 relative à la santé et la sécurité des mineurs. Il faut également mettre sur pied des formes d'assurance contre les accidents de travail, et intensifier les actions d'information et de prévention auprès des travailleurs.

5. **Perspectives d'avenir**

5.1. Les 25 et 26 juin, le groupe d'étude a procédé à Prague à toute une série de rencontres intéressantes avec les représentants de la mission tchèque auprès de l'Union européenne, des responsables et des dirigeants des ministères des Affaires étrangères, du Travail et des Affaires sociales et de l'Industrie, les dirigeants du syndicat CMKOS (Confédération des syndicats moraves de la République tchèque), de la Confédération des entrepreneurs du secteur privé, d'une organisation d'agriculteurs ainsi que de la Confédération des arts et de la culture. Ces rencontres ont permis de porter un jugement plus nuancé.

5.2. Les élections du 19 juin ont modifié le panorama politique, sans toutefois permettre à une majorité claire et nette de se dégager. Aucun des deux partis majoritaires ne dispose d'une majorité suffisante, et tous deux devront avoir recours à des alliances qui ne seront pas faciles à gérer: le Parti social-démocrate a obtenu 32,3 % des voix et 74 sièges (sur 200), le Parti démocratique civique 27,7 % des voix et 64 sièges, le Parti communiste 11,1 % des voix et 25 sièges, l'Union chrétienne-démocrate 9 % des voix et 19 sièges, et l'Union de la liberté 8,6 % des voix et 18 sièges. On prévoit par conséquent une période d'instabilité, qui ne manquera pas de rendre plus difficile la gestion économique et de perturber le lancement des réformes nécessaires à la poursuite du processus d'intégration, en particulier celles qui exigent une forte volonté politique.

5.2.1. Cependant, il existe un consensus politique général à propos de l'adhésion à l'UE, mis en évidence dans les programmes électoraux de la plupart des partis (exception faite du Parti communiste). Jusqu'à présent, aucun retard conséquent n'a été enregistré, et l'on ne craint plus aucun blocage administratif dès lors que la poursuite des négociations avec l'UE est assurée. Toutefois, si le nouveau gouvernement ne dispose pas d'une solide majorité, il sera difficile ne fût-ce que de maintenir le rythme actuel de la transposition de l'acquis.

5.3. Les prévisions de l'Office national de statistiques relatives à la croissance du PIB ont été revues à la baisse pour 1998 (de 1,6-2 % à 1,4 %), mais annoncent une

embellie pour 1999 (3 %). D'une part, certaines données macroéconomiques confirment une tendance à la baisse pour l'économie: en particulier, l'OCDE et le gouvernement tchèque prévoient tous deux que le taux de chômage atteindra 6 % à la fin 1998, mais leurs prévisions quant à l'inflation divergent, l'OCDE affirmant qu'au cours du mois de mars, le taux d'inflation a déjà atteint 13,4 % sur une base annuelle, tandis que le gouvernement déclare qu'il ne devrait pas dépasser les 12 % à la fin de l'année. D'autre part, les échanges semblent indiquer une évolution positive: le déficit de la balance commerciale devrait subir une baisse considérable grâce à l'amélioration des exportations.

La reprise de l'activité économique est essentiellement liée à la croissance des exportations qui, au cours du premier trimestre, ont augmenté de 45 %. Une telle hausse est due à trois facteurs: les effets de la dévaluation de la couronne en mai 1997, le renforcement de la demande en Allemagne et dans les principaux pays européens, et le lancement du processus de restructuration qui permet de renforcer progressivement la compétitivité. Mais en ce qui concerne la restructuration, un problème de savoir-faire, de technologie et de capitaux se pose: en ce moment, les ressources financières font particulièrement défaut.

5.4. Parmi les priorités fixées par le ministère de l'Industrie pour les prochaines années [1], il faut signaler des mesures de détaxation des revenus des entreprises et de la valeur ajoutée, une diminution progressive des impôts indirects, la déréglementation des prix, l'élaboration d'un appareil législatif adéquat (en particulier sur le marché des capitaux, la concurrence économique, les règlements en matière de commerce, etc.) et son harmonisation avec la législation communautaire.

5.5. Du point de vue de la politique industrielle, il sera important de remédier à la faible compétitivité des entreprises tchèques sur le marché intérieur et extérieur, davantage due au niveau de productivité du travail et à une faible valeur ajoutée qu'au faible niveau technique et technologique. Par conséquent, il est capital de poursuivre le processus de restructuration industrielle [2] en ce qui concerne l'organisation, la propriété, la structure financière et le personnel; de mettre en place les conditions préalables pour une croissance de la productivité du travail (parmi lesquelles un rapport entre hausse des salaires et productivité); et de développer un environnement plus favorable aux investissements financiers étrangers. Il est également important de signaler l'engagement du gouvernement à mener à terme le processus de privatisation dans le secteur bancaire grâce à d'autres méthodes, plus transparentes et mieux contrôlées.

5.5.1. Le gouvernement Tosovsky a cherché à créer des conditions plus favorables aux investissements étrangers, grâce à un paquet de mesures approuvées en avril 1998 et qui prévoient notamment l'exemption fiscale totale pour les investisseurs durant les cinq premières années de leur activité. Mais la réponse a été assez mitigée: en effet, ces mesures prévoient un plafond relativement haut pour les investissements (25 millions de dollars), et les pays limitrophes tels que la Pologne et la Hongrie offrent de meilleures conditions ainsi que des économies en forte expansion.

5.6. En conclusion, la forte dépendance de l'économie tchèque vis-à-vis de la conjoncture économique de l'UE se confirme, alors qu'un problème tout à fait nouveau se profile à l'horizon: l'emploi.

5.6.1. Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure la prévision d'une augmentation du taux de chômage à 6 % à la fin 1998 tient compte:

— des processus de restructuration qui doivent encore être achevés;

— des programmes existants destinés à réduire le nombre de personnes employées au sein de l'administration publique et dans certains secteurs des services voués à s'ouvrir aux capitaux étrangers (transports et énergie).

5.6.2. Un taux de chômage de 6 % peut sembler normal aux yeux de l'UE, qui doit faire face à des taux beaucoup plus élevés. Il convient cependant de souligner que ce taux subira probablement une augmentation, et qu'il s'agit d'un phénomène nouveau et peu connu en République tchèque. Par ailleurs, le secteur des services est saturé et ne semble pas être à même de compenser les nouvelles pertes d'emploi.

Il est en outre probable que la restructuration du secteur agricole en Pologne entraînera un afflux d'immigrants vers la République tchèque, ce qui aggravera la situation sur le marché du travail.

5.6.3. La résolution du problème de l'emploi exige des politiques, des ressources et des instruments appropriés. Jusqu'à présent, ces moyens ont été inexistants ou inadaptés en raison d'un taux de chômage nul ou de l'approche néolibérale du gouvernement:

— les ressources destinées au marché du travail n'ont pas changé par rapport à l'époque où le taux de chômage était de 3 %;

— les compétences sont réparties entre trois ministères et nécessitent des mesures de coordination;

— les agences publiques de l'emploi se limitent à fournir des listes de postes vacants.

[1] Document du ministère tchèque de l'Industrie et du Commerce sur la politique de développement et d'amélioration de la compétitivité de l'industrie tchèque, mai 1998.

[2] Pour avoir une idée de l'ampleur du processus de privatisation et de réorganisation en cours, il suffit de se pencher sur les données relatives au secteur de la construction. En 1992, on comptait 788 entreprises, dont 339 de moins de 100 employés et 449 de plus de 100 employés (parmi lesquelles au moins 106 comptaient plus de 500 employés). Fin 1997, le nombre d'entreprises est passé à 2 370, dont au moins 1 920 de moins de 100 employés et 450 de plus de 100 employés (plus de la moitié des entreprises de plus de 500 employés ont disparu, leur nombre passant à 48).

5.6.4. Les rencontres avec les représentants de l'administration ont permis de confirmer la préparation d'un plan global destiné à résoudre le problème de l'emploi et intégrant toutes les compétences relatives aux objectifs fondamentaux de la croissance économique, des mesures pour attirer les capitaux étrangers, des transferts de technologies et des programmes pour traiter au niveau régional le problème du déclin industriel. Par ailleurs, il est prévu de convertir les allocations de chômage en aides créatrices d'emploi.

5.6.5. Les PME, qui représentent actuellement plus de 50 % du secteur industriel, pourront apporter un important soutien à l'emploi. Une loi spéciale en faveur de financements publics assortis de conditions libérales par le biais d'une banque spécialisée a été approuvée. En outre, des centres d'innovation ont été créés via le programme *Phare* afin de fournir une assistance aux PME.

5.7. S'agissant du dialogue social, les partenaires sociaux regrettent d'avoir été quelquefois davantage informés qu'impliqués dans le processus d'intégration. Ils souhaitent quant à eux participer au moins à la détermination des priorités, par exemple en ce qui concerne le choix des projets financés par le programme *Phare*.

5.7.1. Jusqu'à présent, le gouvernement a mené les négociations d'adhésion à l'UE comme si cette question concernait exclusivement le gouvernement et la présidence de la République. Les partenaires sociaux regrettent leur implication limitée, ainsi que le manque d'informations et de débat au sein de l'opinion publique, et revendiquent le droit d'examiner et de discuter le contenu de la politique sociale. Par ailleurs, les syndicats accusent le gouvernement d'utiliser l'adoption de l'acquis communautaire pour réduire au minimum les garanties des travailleurs.

5.8. En ce qui concerne les conventions collectives, la possibilité de créer un système capable de réglementer — parallèlement à la construction d'une économie de marché — les conditions salariales et les normes de travail à tous les niveaux et de façon autonome semble encore fort limitée et lointaine. Concrètement, des contrats de travail existent dans les grandes entreprises, où les syndicats sont déjà ancrés et où les partenaires sociaux sont clairement identifiables.

5.8.1. Les raisons de ce retard sont complexes, et sont liées soit à la récente constitution d'une organisation patronale peu représentative, soit à l'existence d'un syndicat représentatif (regroupant environ 45 % des travailleurs) mais excessivement centralisé et rivé de toute structure territoriale, soit enfin à la volonté de garantir la paix sociale dans un pays en phase de transition difficile.

5.9. Dans ce contexte, la réforme du Code du travail revêt une importance fondamentale, car elle constitue l'occasion de mener un débat de fond sur la philosophie qui doit inspirer la législation et les relations de travail. Deux approches sont en compétition: la première, qui prône la suppression du Code du travail afin de garantir une liberté contractuelle totale entre les différentes parties, et la seconde, plus équilibrée, qui reconnaît le droit du travailleur à être protégé par la législation. Un autre élément fondamental réside dans les formes de représentation des travailleurs au sein des entreprises.

5.9.1. Le problème est que le débat n'aboutit pas à un processus de concertation. Le gouvernement et les partenaires sociaux adoptent à cet égard des positions fort divergentes.

5.10. Entre 1990 et 1997, le programme communautaire d'assistance *Phare* a consacré à la République tchèque 493 Mécus, qui ont servi à financer les programmes en matière d'information et de recherche, de formation, de protection environnementale, d'aspects sociaux, de santé, de droits de l'homme et de protection des minorités, en particulier des Tsiganes. Le programme pour 1997 a eu pour objectif de favoriser la transition vers les nouvelles orientations de *Phare*, et a été centré sur les efforts relatifs à la préadhésion. Les principaux engagements ont porté sur la consolidation institutionnelle et l'acquis communautaire, y compris la modernisation de l'administration publique et la participation à des programmes communautaires; le développement de la société civile, avec le renforcement des organisations civiles, élément essentiel pour renforcer la démocratie; la cohésion économique et sociale et la compétitivité, avec pour objectif principal la préparation à la participation aux Fonds structurels. La programmation 1998-1999 prévoit l'attribution de 117 Mécus. Le Comité espère que les programmes de coopération transfrontalière avec les pays limitrophes feront l'objet de mesures d'encouragement.

5.11. Dans certains secteurs tels que l'environnement, les transports et l'agriculture, qui nécessitent non seulement des réformes structurelles afin de devenir plus compatibles et compétitifs au sein du marché unique, mais également d'importantes ressources financières qui ne seront que partiellement couvertes par l'assistance financière de l'UE, les autorités tchèques prévoient de devoir recourir à des périodes de transition, dont la durée n'a pas encore été fixée. À cet égard, le Comité rappelle qu'afin de garantir un élargissement durable, le recours aux périodes de transition doit se limiter aux cas exceptionnels.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur «La situation socioéconomique du Chili et ses relations avec le Mercosur et l'UE»

(98/C 407/44)

Le 29 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La situation socioéconomique du Chili et ses relations avec le Mercosur et l'UE».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 juillet 1998 (rapporteur: M. Regaldo).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Historique

1.1. Le Comité économique et social a pris acte de ce que la Commission a présenté au Conseil en juillet 1998 les lignes directrices en vue d'un mandat de négociation avec le Chili et le Marché commun du Sud (Mercosur) sur les futurs accords d'association politique et économique qui pourraient être signés le prochain millénaire.

1.2. Le Comité rappelle qu'avec l'ouverture de ces négociations, les relations UE-Mercosur et UE-Chili entreraient dans une deuxième étape après la signature des accords-cadres de coopération, le 15 décembre 1995 avec le Mercosur et le 21 juin 1996 avec le Chili, dont l'objectif était de préparer une association entre les parties. Les nouveaux accords incluraient le resserrement du dialogue politico-institutionnel et la libéralisation progressive et réciproque du commerce, conformément aux normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

1.3. Le Comité reconnaît les progrès réalisés dans le dialogue commercial réciproque. Au cours de la réunion ministérielle trilatérale UE-Mercosur-Chili tenue le 12 février 1998 à Panama, les parties ont pris acte avec satisfaction des travaux entrepris en vue de préparer la «photographie» des relations commerciales. Sur base de ces résultats, les ministres ont réitéré leur engagement d'établir des accords d'association politique et économique. Ils ont également pris acte de la décision relative à la participation du Chili à la structure institutionnelle du Mercosur. Lors de la réunion ultérieure des deux sous-commissions commerciales UE-Chili et UE-Mercosur, tenues le 14 mai 1998 à Bruxelles, les parties ont finalisé la «photographie» des relations commerciales et ont donné le feu vert à la présentation du mandat de négociation des futurs accords.

1.4. Pour sa part, le Comité a suivi ce processus de rapprochement mutuel et a intensifié ses relations avec le Chili et le Mercosur. Le 3 octobre 1995, au moment où allait être signé l'Accord-cadre interrégional de coopération (ACIC) entre l'UE et le Mercosur, le Comité a adopté un avis sur la communication de la Commission européenne «Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur».

1.5. Deux ans plus tard, du 15 au 19 décembre 1997, une délégation du CES a effectué, un voyage officiel en Uruguay et au Chili. À cette occasion, le Comité a signé un Mémorandum d'entente pour la coopération institutionnelle avec le Forum consultatif économique et social (FCES) du Mercosur, en vue d'instaurer un échange d'information et de consultations régulier et d'entamer un dialogue sur les relations entre l'UE et le Mercosur. Ces contacts interinstitutionnels ont été consolidés lors d'une deuxième visite de la délégation du CES au Mercosur et au Chili, du 4 au 7 mai 1998, au cours de laquelle la délégation a participé à une réunion du FCES et a rencontré des représentants de diverses organisations chiliennes. Étant donnée la participation du Chili aux réunions de la structure institutionnelle du Mercosur, la coopération entre le Comité et le FCES pourrait s'étendre à l'avenir aux représentants socioéconomiques de ce pays.

2. Objectif

2.1. Le présent projet d'avis examine les relations trilatérales entre l'UE, le Chili et le Mercosur. Il analyse notamment la situation actuelle au Chili, ainsi que ses liens avec le Mercosur et l'UE, compte tenu des prochaines négociations sur la signature d'accords d'association à caractère politique et économique entre l'UE et chacun des pays partenaires.

2.2. En vue d'évaluer cette nouvelle initiative de la Commission européenne envers le Chili et le Mercosur, et de formuler l'avis du Comité économique et social à cet égard, le document se propose d'évaluer quatre aspects:

— la situation actuelle du Chili;

— le processus de rapprochement entre le Chili et le Mercosur;

— les relations entre le Chili et l'UE;

— les futurs accords d'association entre l'UE et le Chili et le Mercosur.

3. **La situation actuelle du Chili**

3.1. Tant par sa trajectoire politique que par son modèle économique, le Chili constitue une exception en Amérique latine. Bien que le pays se soit engagé il y a dix ans sur la voie de la transition démocratique, il conserve une série de lois établies par la Constitution de 1980 — adoptée sous le régime militaire —, qui limitent le plein exercice de la démocratie (voir annexe 1). Néanmoins engagé dans la transition démocratique, le gouvernement actuel d'Eduardo Frei s'est fixé pour objectif de faire progresser la démocratie.

3.2. Sur le plan économique, le Chili a réalisé sous le régime autoritaire du Général Augusto Pinochet (1973-1990) un processus rigoureux de réformes structurelles, notamment la privatisation d'entreprises publiques, une ouverture commerciale unilatérale, la réduction de l'appareil de l'État et des dépenses sociales. Le fait que le Chili ait entamé le processus d'ajustement économique relativement tôt et sous un régime autoritaire contraste avec l'expérience d'autres pays latino-américains, dans lesquels l'ouverture économique a été postérieure à la restauration de la démocratie.Le Chili se trouve aujourd'hui dans une situation économique favorable, qui offre aux gouvernements démocratiques une marge de manœuvre plus large pour réformer l'agenda social et réduire la pauvreté.

3.3. Actuellement, le pays possède l'une des économies les mieux gérées et les plus libéralisées d'Amérique latine et est considéré, au sein et hors de la région, comme un modèle réussi de développement. Depuis 14 ans, l'économie chilienne connaît une croissance annuelle soutenue, qui a dépassé, entre 1990 et 1997, les 7 % de moyenne annuelle, soit près du double de la moyenne au niveau régional. De plus, le Chili a l'un des taux les plus élevés d'épargne nationale et d'investissement d'Amérique latine (respectivement 21,4 % et 27 % du PIB en 1997) et présente un léger excédent du secteur public et de faibles niveaux d'inflation.

3.4. Néanmoins, ces dernières années, sont apparues quelques difficultés, qui ont fait naître des doutes quant à la durabilité du modèle chilien à long terme. Le Chili est l'un des pays latino-américains les plus affectés par la récente crise financière d'Asie, cette région constituant son principal marché, ayant absorbé, en 1997, 32,7 % du total des exportations chiliennes. Selon les premières estimations, au cours du premier trimestre de 1998, les exportations chiliennes vers l'Asie ont baissé de 25 % par rapport à la même période de l'année précédente. Entre octobre 1997 et avril 1998, le peso chilien a perdu 9,5 % de sa valeur, ce qui est positif pour les exportations du pays, mais qui pourrait entraîner une augmentation du taux d'inflation (de 6 % en 1997). De même, en deux ans, le rythme de la croissance a ralenti: entre 1995 et 1997, l'accroissement du PIB chilien est passé de 8,5 % à 7,1 %, et les prévisions de la Banque centrale pour 1998 sont de 5,5 % au plus.

3.5. Le ralentissement de la croissance correspond principalement à un déficit du secteur extérieur. Depuis le début des réformes structurelles en 1975, l'économie chilienne s'est orientée vers l'exportation, qui représente environ 30 % de son PIB (contre 24 % pour le Mexique et 15 % pour l'Argentine) et qui est considéré comme le «moteur» de la croissance. Le Chili est le premier exportateur mondial de cuivre, qui a constitué en 1997, 42 % du total de ses ventes à l'extérieur, suivi par le bois, les fruits, les produits de la pêche et les produits manufacturés. La chute du prix mondial du cuivre et une demande croissante d'importations ont provoqué en 1997 un déficit commercial de 1,3 milliard de dollars, qui selon les premières estimations pourrait atteindre les 2-3 milliards de dollars en 1998, du fait principalement de la réduction des exportations vers l'Asie.

3.6. Ce bilan négatif a généré un déficit croissant de la balance courante qui, selon la Banque centrale, a atteint 6 % du PIB en 1997. Bien que le Chili possède des réserves importantes de devises (environ 18 milliards de dollars) et soit à même de financer le déficit grâce à un niveau élevé d'épargne et d'investissement étranger, à long terme, il devra réduire sa dépendance vis-à-vis des exportations traditionnelles, qui reste considérable et la vulnérabilité qui en résulte face aux fluctuations de l'économie internationale. Dans ce contexte, le président Frei a annoncé qu'en vue d'entrer dans la «deuxième phase d'exportation», son gouvernement favorisera la diversification des exportations et la vente de produits à forte valeur ajoutée.

3.7. À cet égard, la future politique économique chilienne devrait également tenir compte du poids énorme dans l'économie chilienne des petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent 98,5 % du secteur privé national et qui exportent de plus en plus. De même, selon les estimations de la Confédération de la petite et moyenne industrie et de l'artisanat (CONUPIA), les PME emploient environ 79,8 % de la main-d'œuvre du pays. Malgré l'importance considérable de ce secteur, aucune stratégie spécifique n'a été mise en œuvre jusqu'ici en vue de promouvoir et de soutenir les PME, dont le poids réel dans l'économie ne semble pas correspondre à leur participation au processus de prise de décisions.

3.8. Suivant une stratégie de régionalisme ouvert, le Chili a diversifié ses relations commerciales avec divers pays et entités économiques. Sur le continent américain, le pays a signé des accords de libre échange avec le Canada, la Colombie, l'Équateur, le Mercosur, le Mexique, le Pérou et le Venezuela. En 1997, ses exportations se sont dirigées vers quatre principaux marchés: Asie-Pacifique, premier destinataire avec 32,7 %, suivi par l'UE avec 25,9 %, l'Amérique latine avec 19,3 % et les États-Unis avec 16,1 %. Ses principaux fournisseurs

sont l'Amérique latine (26 %), les États-Unis (23 %) et l'UE (20,8 %). Le Chili est le seul pays latino-américain à bénéficier d'un accès privilégié à la zone Asie-Pacifique: les pays de cette zone — Japon, Corée du Sud, Hong Kong, Indonésie et Taiwan — constituent depuis 1993 son principal marché et le Chili participe à quelques-uns de leurs forums politiques et commerciaux, comme la CEAP (Coopération économique Asie-Pacifique).

3.9. Par ailleurs, le Chili est l'un des principaux destinataires d'investissement direct à l'étranger (IDE) en Amérique latine. Selon les chiffres de la Banque centrale, il a reçu en 1996 pour 3,561 milliards de dollars de flux d'IDE, et 3,467 milliards de dollars en 1997. Les principaux investisseurs au Chili sont les États-Unis, les États membres de l'UE et le Canada, dont l'IDE en Amérique latine est principalement dirigé vers ce pays. Selon le Comité des investissements à l'étranger, le flux total d'investissement net vers le Chili a augmenté en 1997 de 26,6 % par rapport à l'année précédente, du fait de l'essor de l'IDE en provenance du Royaume-Uni, d'Espagne et du Japon.

La dimension sociale

3.10. La stabilité du Chili du point de vue macroéconomique contraste avec des inégalités marquantes sur le plan social. Deux décennies de réformes structurelles, parmi lesquelles une ouverture unilatérale de l'économie et un ambitieux programme de privatisations, ont coûté cher en termes de bien-être social. Bien que les gouvernements démocratiques de Patricio Aylwin et Eduardo Frei aient réussi à faire baisser les niveaux de pauvreté de 38,6 % en 1990 à 23,2 % en 1996, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté demeure plus élevé qu'en 1970. Le bas niveau des salaires et la concentration de la richesse sont les principales causes de ce déficit social. Le Chili présente la distribution du revenu la plus inégale d'Amérique latine, avec le Brésil et le Guatemala. Selon les données de la Banque mondiale pour 1996, 20 % des Chiliens les plus riches concentrent 61 % du revenu national, tandis que 20 % des plus pauvres se partagent 3,5 % seulement.

3.11. Néanmoins, le Chili présente des indicateurs sociaux supérieurs à la moyenne latino-américaine. Selon l'indicateur de développement humain des Nations unies pour 1997, le Chili occupe le premier rang en Amérique latine et se situe à la 30e place parmi 175 pays. Selon les chiffres de la Banque centrale, il présente un taux d'alphabétisation de 95,4 %, un niveau de scolarisation primaire de 96 % et une espérance de vie de 75 ans. Comparée à la moyenne du Mercosur, la situation sociale du Chili est plus favorable: ses taux d'alphabétisation et de scolarisation sont plus élevés, le taux de chômage plus faible (6,1 % en 1997) et la couverture de sécurité sociale supérieure (79 %).

3.12. Ce bilan favorable est le résultat d'une politique sociale active développée sous les gouvernements démocratiques de Patricio Aylwin et d'Eduardo Frei. Depuis 1990, les dépenses sociales ont augmenté de 24,2 % représentant en 1996 environ 67 % du budget total de l'État. La majeure partie des dépenses sociales relèvent du système de sécurité sociale (44 %), suivi de l'éducation (27,4 %) et de la santé (environ 10 %). En vue de poursuivre et d'approfondir ces changements, le président Eduardo Frei a présenté en mars 1998 un «Plan social», qui vise à accorder la priorité à trois domaines: l'investissement dans le capital humain, la santé et le logement.

3.13. Par la suite, un premier progrès a été réalisé dans le domaine du travail, progrès qui pourrait faciliter également l'ouverture d'un dialogue social tripartite. Le 6 mai 1998, le gouvernement et la Centrale unitaire des travailleurs (CUT) sont arrivés à un accord trisannuel sur l'augmentation du salaire minimum, qui concerne 9 % de la population active. À partir du 1er juin 1998, le salaire minimum passera de 71 400 pesos à 80 500 pesos mensuels (12,75 %), atteindra 90 500 pesos en 1999 (12,4 %) pour arriver à 100 000 pesos mensuels en l'an 2000 (10,4 %). Le CES accueille avec une grande satisfaction cet accord, qui représente selon lui non seulement un premier pas vers une plus grande égalité sociale, mais qui constitue aussi un important progrès dans le cadre du dialogue social.

Les conditions politiques

3.14. La dimension sociale et la réforme de la Constitution de 1980 sont les sujets clés du débat politique qui se déroule actuellement au Chili, avant les élections présidentielles qui auront lieu le 11 décembre 1999. Dans ce contexte, la diminution des votes favorables au Parti démocrate chrétien (PDC) lors des élections législatives du 11 décembre 1997 a été attribuée principalement à l'usure de huit années de gouvernement démocrate chrétien et aux inégalités sociales persistantes. Répondant à ces défis, dans son discours du 21 mai, le président Frei a établi trois priorités jusqu'à la fin de son mandat en l'an 2000: la croissance soutenue de l'économie, la modernisation des institutions et la réforme de l'éducation.

3.15. L'application de politiques sociales d'une plus grande portée, visant à redistribuer les revenus ou à moderniser la législation du travail de 1979 — qui désarticula le mouvement syndical autrefois influent —, dépend aussi d'une évolution du système politique. Bien que le gouvernement ait proposé à plusieurs reprises de réformer les «lois d'amarrage» de la Constitution — dont celle sur les sénateurs désignés —, et ait présenté un projet de loi du travail, ces initiatives n'ont pas été approuvées par le Sénat, où les partis d'opposition, avec quelques sénateurs désignés et à vie, détiennent la majorité. Tant ces réformes en suspens que l'entrée en fonction de l'ex-commandant de l'armée, Augusto Pinochet, en tant que sénateur à vie, le 11 mars 1998, ont rouvert dans la société chilienne le débat sur la transition démocratique encore inachevée. Dans son

récent discours à la nation, le président Eduardo Frei a souligné la nécessité d'avancer dans la démocratisation des institutions et a proposé d'adapter les mécanismes constitutionnels afin de convoquer un référendum populaire sur ces questions.

3.16. Compte tenu de la situation actuelle du Chili, le CES considère positive cette dernière proposition du gouvernement et manifeste son appui au processus de consolidation de la démocratie dans le pays, tout en estimant qu'il serait souhaitable d'éliminer tous les obstacles qui empêchent d'approfondir sur le plan institutionnel le système démocratique. À son avis, la pleine normalisation démocratique du Chili est aussi une condition préalable à une plus grande égalité sociale. À cet égard, le Comité souligne l'importance d'effectuer des réformes d'une plus grande portée dans le domaine social, tout particulièrement dans les secteurs du travail, de l'éducation et de la santé.

3.17. En outre, le CES considère que les politiques de redistribution et de plus grande justice sociale sont essentielles à la durabilité du «modèle chilien» à long terme, et invite le gouvernement, les syndicats et les chefs d'entreprise à établir un dialogue social permanent et autonome. À cet égard, il juge que la création par le gouvernement du Forum de développement productif, où sont représentés les principaux secteurs de la société civile chilienne, constitue un premier pas dans cette direction, tout comme le récent accord sur le salaire minimum. Il rappelle d'autre part que le Chili est membre de l'Organisation internationale de travail (OIT) et qu'il en a signé les conventions de base — bien qu'il ne les ait pas encore ratifiées —, qui incluent, entre autres aspects, la pleine liberté syndicale, l'interdiction du travail des enfants et le respect des droits de l'homme.

4. Le processus de rapprochement entre le Chili et le Mercosur

4.1. Le Chili a intensifié ses relations avec le Mercosur. Il est, avec la Bolivie, membre associé de l'entité, et lors du XIII[e] sommet présidentiel du Mercosur tenu les 14 et 15 décembre 1997 à Montevideo, la participation du Chili à la structure institutionnelle du bloc a été acceptée, à l'exception des questions liées à l'union douanière, ce qui a renforcé l'alliance politique entre le Mercosur et le Chili. Ce processus avait démarré avec la décision du Mercosur et de ses deux pays associés d'adopter une position commune dans les négociations sur la future zone de libre échange des Amériques, qui ont démarré lors du II[e] sommet des Amériques, les 18 et 19 avril 1998 à Santiago du Chili.

4.2. Par ailleurs, suite au rapprochement entre les parties, le pays pourrait participer également dans le long terme à la «politique sociale» du Mercosur. Étant donnée sa participation à la structure institutionnelle du Mercosur, il est possible que le Chili intègre à l'avenir le FCES en tant qu'observateur ou comme membre à part entière. Il pourrait adhérer également à l'Accord multilatéral de sécurité sociale du Mercosur, adopté lors de son XIII[e] sommet, qui reconnaît les droits à la sécurité sociale des travailleurs exerçant leur activité dans ses États membres et dans les autres pays signataires de l'accord.

4.3. Le Chili et le Mercosur ont signé le 21 juin 1996 un accord de complémentarité économique, qui prévoit la création d'une zone de libre échange sur dix ans — à l'exception de certains «produits sensibles» — et un mécanisme régulier de consultations. De même, le Chili participera aux projets d'intégration physique du Mercosur. Pour l'instant, le Chili ne fait pas partie de l'union douanière, du fait de l'incompatibilité des systèmes tarifaires. Tandis que le Mercosur a défini des tarifs entre 0 % et 23 % (après la récente augmentation de 3 %) pour les produits importés de l'extérieur, le Chili a un tarif extérieur unifié beaucoup plus bas de 11 % qui sera probablement réduit à partir de 1999. Bien qu'il s'agisse là du principal obstacle à une pleine adhésion au Mercosur, il existe également des difficultés dans le secteur agricole. Si le Chili dispose d'un secteur agricole moderne et efficace, les coûts de production du lait, de la viande, du blé, du maïs et du riz sont plus élevés que dans le Mercosur et des périodes de transition plus longues ont donc été fixées pour ces produits.

4.4. Bien que le degré d'interdépendance commerciale soit relativement bas, le Mercosur est le principal partenaire économique du Chili en Amérique latine. En 1997, le Chili a dirigé vers le Mercosur 10,9 % de ses exportations, qui enregistrent une croissance annuelle de plus de 15,6 % depuis 1992. Le Mercosur est également un important fournisseur du Chili, à l'origine de 17 % des importations totales de ce dernier en 1997. Par ailleurs, avec près de 80 %, le Mercosur — et parmi ses États membres, l'Argentine — est le principal destinataire des IDE du Chili. Selon les chiffres de la CEPAL, avec un total de 3 milliards de dollars en 1997, le Chili a été le premier investisseur en Amérique latine, l'Argentine étant le principal destinataire de ses flux d'IDE vers cette région (40,4 %).

4.5. L'association entre le Chili et le Mercosur présente des avantages comparatifs pour les deux associés. Pour les pays membres du Mercosur, le Chili est un associé stable avec une économie consolidée et ouverte, qui offre de nouvelles possibilités de coopération, de commerce et d'investissement. Il constitue également un pont vers le marché Asie-Pacifique et accroît le prestige du bloc dans les forums interrégionaux et internationaux. Du point de vue du Chili, le Mercosur est son premier marché et destinataire d'investissement en Amérique latine, vers lequel il exporte un fort pourcentage de ses produits manufacturés — 34 % contre une moyenne de 12 % —, en vertu de quoi le groupe constitue une importante plate-forme de lancement de la «deuxième phase d'exportation». En outre, son association avec le Mercosur facilite la signature d'accords avec des pays tiers et des blocs commerciaux, et

accroît son potentiel de négociation pour la future zone de libre échange des Amériques, ainsi que dans le cadre de l'OMC.

4.6. Le CES accueille favorablement le processus progressif de rapprochement entre le Chili et le Mercosur et rappelle qu'il a resserré ses liens avec les deux partenaires, à travers l'ouverture d'un dialogue régulier avec des chefs d'entreprise, des représentants syndicaux et des secteurs de la société civile. À cet égard, il exprime son souhait de continuer à approfondir les relations avec le Chili et le Mercosur, et juge positive l'intensification du dialogue politique entre les deux parties, ainsi que leur interdépendance économique croissante. De même, compte tenu des relations déjà étroites que maintiennent certains représentants du secteur économique et social chilien avec le FCES, le CES considérerait positif d'associer à l'avenir le Chili au dialogue qu'il a entamé récemment avec ce Forum.

5. **Les relations entre le Chili et l'Union européenne**

5.1. Traditionnellement, l'UE et le Chili entretiennent des relations politiques et économiques étendues, nées des liens culturels communs, de systèmes de partis politiques similaires et du soutien fourni par l'Europe aux exilés chiliens et durant la transition démocratique ultérieure. Dans ce contexte, le Chili et l'UE ont signé le 21 juin 1996 à Florence un accord-cadre de coopération, qui élargit l'accord de «troisième génération» antérieur (signé le 20 décembre 1990) et prévoit trois éléments principaux:

— l'intensification de la coopération économique et au niveau des entreprises;

— la création d'un dialogue politico-institutionnel régulier;

— le processus visant à préparer la libéralisation progressive et réciproque du commerce.

5.2. Le nouvel accord est similaire à l'ACIC (Accord-cadre interrégional de coopération) entre l'UE et le Mercosur, bien que dans le cas du Chili soit incluse une coopération en matière de développement social (éducation, santé et emploi). La structure institutionnelle de l'accord est également similaire à celle de l'ACIC: des réunions ministérielles et de la commission mixte se tiennent tous les ans, la sous-commission commerciale se réunissant deux fois par an. De plus sont prévus des sommets entre chefs d'État et des échanges entre les autres forums des deux parties. La sous-commission commerciale UE/Chili s'est réunie trois fois depuis la signature de l'accord et, à l'instar de l'ACIC, trois groupes de travail ont été créés sur les biens commerciaux, les services et les normes et disciplines.

5.3. Comme pour les autres pays latino-américains, l'UE et ses États membres constituent la principale source d'aide publique au développement (APD) du Chili, à l'origine, entre 1990 et 1997 de 85 % de la coopération totale, soit 1,046 milliards de dollars. Au niveau bilatéral, la France et l'Allemagne sont les principaux donateurs. La Commission européenne a pour sa part affecté entre 1990 et 1997 un total de 164 millions d'écus à la coopération avec le Chili, soit une moyenne annuelle comprise entre 19 et 23 millions d'écus. Cette contribution englobe notamment la «coopération au développement» classique, et les ressources destinées aux organisations non gouvernementales (ONG), qui ont triplé en 1997 par rapport à l'année précédente.

5.4. En outre, le Chili reçoit une moyenne annuelle de quatre millions d'écus au titre de la coopération économique, par le biais des programmes *AL-Invest* et ECIP, ainsi que de la Fondation EUROCHILE, qui joue un rôle important dans la promotion de la coopération entre entreprises des deux parties. Le pays participe aussi à d'autres programmes horizontaux créés par la Commission européenne pour la région, comme Amérique latine — Formation académique (ALFA), le programme de coopération locale AL-URB ou celui de coopération énergétique ALURE. Le Chili a également signé un accord-cadre avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et a bénéficié de 150 millions de dollars de prêts.

5.5. Le CES accueille avec satisfaction le soutien de la Commission européenne à la coopération au développement au Chili et sollicite le maintien de ces ressources et leur diversification, notamment en ce qui concerne la dimension économique et sociale. De même, il rappelle que dans son avis du 31 janvier 1990 sur «la coopération économique et sociale entre la Communauté européenne et l'Amérique Latine», il a proposé d'inclure les pays latino-américains dans les prêts de la BEI et de créer de nouveaux instruments de coopération économique. À cet égard, et compte tenu de l'intensification des liens entre le Chili et l'UE dans le cadre du nouvel accord de coopération, le CES considère nécessaire d'augmenter les niveaux actuels de coopération économique et au niveau des entreprises entre les deux parties. De même, il recommande de concevoir des projets spécifiques visant à soutenir les PME, prévoyant une assistance technique en vue de faciliter la participation des entreprises chiliennes de ce secteur aux programmes *AL-Invest* et ECIP, ainsi que leur accès à des prêts de la BEI.

5.6. L'UE et le Chili attendent tous deux du nouvel accord une stimulation de leurs flux de coopération, d'échanges commerciaux et d'investissements. Il y a lieu de souligner que la présence de l'UE au Chili dans le domaine économique a diminué: alors qu'elle était le premier partenaire commercial du Chili en 1990, elle occupait en 1997 la deuxième place parmi les importations chiliennes et la deuxième pour ses exportations après l'Asie. Au cours de cette période, l'UE a réduit substantiellement sa part des importations chiliennes,

tandis que le Chili redirigeait ses exportations d'Europe — 38,4 % en 1990 — vers la région Asie-Pacifique.

5.7. En revanche, les exportations de l'UE vers le Mercosur ont connu entre 1992 et 1997 une augmentation annuelle de 26,1 %, contre 14,3 % pour ses exportations vers le Chili. Le Chili conserve donc un léger excédent commercial vis-à-vis de l'Europe, qui a atteint 189,6 millions de dollars en 1997, contre 145 millions l'année précédente. Cette tendance s'est accentuée les premiers mois de 1998, l'UE étant redevenue la principale destination des ventes chiliennes à l'extérieur, du fait de la crise asiatique. L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie sont les principaux partenaires commerciaux du Chili dans l'UE.

5.8. Par ailleurs, l'UE est le deuxième investisseur étranger au Chili: de 1990 à 1996, elle a fourni 25,5 % des flux d'IDE, après les États-Unis (73,5 %). Depuis 1990, les flux nets d'IDE européen vers le Chili ont augmenté, atteignant 34 % du total en 1995. Cependant, une nouvelle diminution de l'investissement direct venant de l'UE a été enregistrée en 1996 par rapport à l'année précédente, du fait d'une réduction de l'IDE provenant du Royaume-Uni, qui fut de 1990 à 1996 le principal investisseur de l'Union au Chili, suivi des Pays-Bas, de l'Espagne et de l'Allemagne.

5.9. Dans ce contexte, le début des négociations en vue de la libéralisation réciproque des échanges commerciaux pourrait être la première étape vers la récupération de la position commerciale privilégiée qu'occupait l'UE au Chili et l'accroissement du niveau des investissements. À l'heure actuelle, les perspectives d'une plus grande présence économique de l'UE au Chili sont favorables, étant donné que l'entrée du Chili dans l'ALENA — conclue lors du Sommet des Amériques de 1994 — semble de plus en plus incertaine, le président des États-Unis ayant des difficultés à obtenir la procédure rapide qui accélérerait le processus de décision au sein du Congrès, et qui était une condition imposée par le gouvernement chilien. Cette tendance s'est également confirmée pendant le II^{e} Sommet des Amériques à Santiago du Chili, où la question n'a pas été abordée, même si les États-Unis et le Chili se sont engagés à établir une Commission conjointe de commerce et d'investissements et ont signé le 19 mai 1998 un accord à ce sujet.

6. Les futurs accords d'association entre l'UE et le Chili et le Mercosur

6.1. Au fur et à mesure que progressera l'engagement du Chili envers le Mercosur, le dialogue tripartite avec l'UE va également s'intensifier. Le rapprochement progressif des trois parties se reflète dans les processus de préparation Mercosur et UE-Chili du démarrage des négociations sur la libéralisation progressive et réciproque du commerce. Les résultats de ce dialogue sont similaires: lors de la réunion des sous-commissions commerciales respectives tenues le 14 mai 1998 à Bruxelles, la «photographie» des relations commerciales a été finalisée au niveau technique et, sur base du bilan des deux commissions mixtes, la Commission européenne présentera prochainement les directives en vue du mandat de négociation d'une association politique et économique avec le Chili et avec le Mercosur. Le Comité espère que la sensibilité de certains produits ne sera pas un obstacle au lancement du nouveau processus de négociation.

6.2. Même si le Chili et le Mercosur signent des accords séparés avec l'UE, compte tenu de l'identité de chaque partenaire, il est probable que les processus de négociation seront menés en parallèle, même s'ils ne sont pas nécessairement conclus en même temps. Indépendamment du futur des négociations sur les accords d'association, les relations de plus en plus étroites qui unissent le Chili et le Mercosur indiquent une intensification du dialogue entre les trois parties, ainsi que quatre événements récents:

— dans deux réunions parallèles, tenues le 14 mai 1998 à Bruxelles, les sous-commissions commerciales UE-Chili et UE-Mercosur ont finalisé leur «photographie» des relations commerciales entre les parties;

— le 12 février 1998 s'est tenue à Panama la première réunion ministérielle conjointe entre l'UE, le Mercosur et le Chili en vue d'analyser les progrès des accords;

— les entreprises chiliennes ont participé au premier «partenariat UE-Mercosur», qui a réuni du 5 au 7 décembre 1997 à Montevideo 700 entreprises des trois parties;

— la participation du Chili à la structure décisionnelle du Mercosur accroît son influence au sein du bloc et vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, parmi lesquels l'UE joue un rôle clé.

6.3. Le CES accueille favorablement les progrès récents réalisés dans la coopération entre l'UE et le Chili et le Mercosur. Il rappelle également qu'il a pris une part active à ce processus de rapprochement mutuel, à travers un dialogue parallèle avec des représentants de la société civile du Mercosur et du Chili. Suite à ses consultations avec le FCES et afin d'institutionnaliser ses relations avec le Mercosur, le CES sollicite la création d'un Comité consultatif mixte CES-FCES dans le cadre du futur accord interrégional d'association à caractère politique et économique, qui sera prochainement négocié.

6.4. Dans le même temps, le CES souhaite renforcer son dialogue avec des représentants syndicaux et patronaux du Chili, afin de poursuivre et d'approfondir les relations entre les parties. Cette coopération devrait aussi se refléter dans le nouvel accord d'association à caractère politique et économique entre l'UE et le Chili. En outre, dans la mesure où les relations entre le Chili et le Mercosur se renforcent, le CES souhaite que des

représentants de la société civile chilienne puissent participer au futur comité consultatif mixte CES-FCES.

6.5. Sur cette base, le CES recommande que le processus de négociation sur les futurs accords d'association, qui sera entamé en 1998, tienne compte de la participation de la société civile, à travers des consultations et un dialogue régulier avec des représentants patronaux, syndicaux et d'autres secteurs. En particulier, il sollicite que le CES et le FCES puissent participer à la définition du prochain accord interrégional d'association. Il demande par ailleurs à la Commission européenne de le tenir informé en temps opportun des objectifs des futurs accords, étant donné que ceux-ci devraient contribuer à moderniser les structures économiques et sociales des pays concernés, ainsi qu'à approfondir leurs structures démocratiques et institutionnelles.

6.6. Le Comité demande instamment à la Commission de prévoir dans le futur accord d'association d'accorder un rôle important aux organisations socioprofessionnelles dans la mise en œuvre des projets de coopération financés par les fonds communautaires, notamment dans le domaine du dialogue social et de la formation professionnelle.

6.7. En ce qui concerne les relations avec le Chili, le CES demande instamment à la Commission européenne de maintenir les niveaux de coopération avec le pays, afin de contribuer à réduire les niveaux de pauvreté et d'inégalité sociale qui sont encore élevés. De même, en vue de l'ouverture d'une nouvelle phase de relations, il recommande d'augmenter les ressources destinées à la coopération économique et envers les entreprises entre l'UE et le Chili, en tenant compte de la dimension sociale. Enfin, il suggère d'inclure dans le futur accord d'association à caractère économique et politique une référence à la coopération en matière sociale, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la santé et du travail.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE 1

à l'avis du Comité économique et social

Données politiques de base

Nom officiel: République du Chili

Population: 14 622 000 (1997), 83,2 % urbaine, 16,8 % rurale.

Groupes ethniques: environ 10 % indigènes (mapuches, aymaras et rapanui).

Indépendance: 18 septembre 1810

Constitution: 1980 (modifiée en 1989, 1991 et 1993)

Chef d'État: Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Président de la République

Système électoral: Le Président est élu à la majorité absolue. Si aucun candidat n'obtient plus de la moitié des suffrages, il y a un second tour entre les deux candidats qui ont eu le plus de voix. Le mandat présidentiel est de six années, sans possibilité de réélection immédiate [premier Président civil démocratiquement élu, Patricio Aylwin n'a gouverné que quatre ans (1990-1994)].

Législatif: Le Congrès se compose de deux Chambres. La Chambre des députés comporte 120 membres, élus pour une période de quatre années dans 60 circonscriptions, selon un système dit «binominal».

Le Sénat est constitué de 48 membres, dont 38 sont élus et 9 sénateurs au maximum sont désignés. À ceux-ci viennent s'ajouter les sénateurs à vie: les anciens présidents qui ont gouverné pendant six ans (pour l'instant, Augusto Pinochet est le seul a avoir terminé un mandat de six ans). Les sénateurs désignés et les 38 membres élus ont un mandat de huit ans. La moitié du Sénat est renouvelée tous les quatre ans.

Élections: Présidentielles: 11 décembre 1993 (les prochaines auront lieu le 11 décembre 1999); Législatives: 11 décembre 1997.

Principaux partis politiques

Concertation de Partis pour la Démocratie (CPPD) [1]

Parti Démocrate Chrétien (PDC): créé en 1957 et dirigé par Erique Krauss, c'est le principal parti politique de la Concertation, dont sont issus les deux derniers présidents démocratiquement élus. Le PDC représente un vaste éventail d'opinions politiques. Andres Zaldivar, premier vice-président du PDC et président du Sénat, s'est présenté le 8 mai 1998 comme candidat du PDC pour les prochaines élections présidentielles.

Parti pour la Démocratie (PPD): le second parti de la Concertation a vu le jour en 1987. Il est issu du PS, défend les positions libérales et modérées de la social-démocratie. Jusqu'à la légalisation du PS, il a servi de forum politique à ce dernier. Dirigé par Jorge Bitar, le PPD pourrait soutenir la candidature présidentielle de Ricardo Lagos, du PS.

Parti Socialiste (PS): créé en 1933 et dirigé par Camilo Escalona, c'est un parti qui recouvre divers courants idéologiques, depuis la social-démocratie jusqu'à des positions proches du marxisme-léninisme. Au sein du parti se profile une majorité favorable à la candidature de Ricardo Lagos, ministre des Travaux publics, à l'élection présidentielle pour une coalition PS-PPD.

Union pour le Chili (UPC)

Rénovation Nationale (RN): le principal parti de la coalition d'opposition. Parti conservateur modéré, dirigé par Alberto Espina. Il a été créé en 1987 dans le contexte du plébiscite sur le régime de Pinochet, le 5 octobre 1988. Il ne s'est pas encore prononcé sur son candidat à la présidence.

Union Démocratique Indépendante (UDI): parti de droite, dirigé par Jovino Novoa. Considéré comme le parti le plus proche de l'ancien régime militaire, il est né en 1989 et est issu de la RN. Son candidat à la présidence pourrait être Joaquin Lavín.

Composition du Congrès

(Après les élections législatives du 11 décembre 1997)

Partis politiques	Députés	Sénateurs
Coalition de Partis pour la Démocratie (CPPD)		
Parti Démocrate Chrétien (PDC)	39	14
Parti pour la Démocratie (PPD)	16	2
Parti Socialiste (PS)	11	4
Parti Radical Social-démocrate (PRSD)	4	—
Union pour le Chili (UPC)		
Rénovation Nationale (RN)	23	7
Union Démocrate Indépendante (UDI)	17	5
Indépendants	6	4
Parti du Sud (PDS)	1	—
Union du Centre Progressiste (UCCP)	1	1
Indépendants	2	1
Désignés	—	9
A vie	—	1
Total	**120**	**48**

[1] Étant donné le système électoral «binominal», chaque coalition désignera très probablement un seul candidat présidentiel pour les élections de 1999.

ANNEXE 2

à l'avis du Comité économique et social

Profil statistique

1. **Données de base**

Superficie (en km²)	756 629	(Banque mondiale)
Population (en milliers, 1997)	14 622	(Banque centrale)
Taux de croissance moyenne annuel (1990-1997)	1,6 %	(Banque centrale)
Population urbaine, en pourcentage de la population totale (1997)	83,2	(CEPAL)
Mortalité infantile, pour 1 000 nouveaux-nés vivants à la naissance (1995)	11,1	(Banque centrale)
Espérance de vie à la naissance, en années (1995)	74,8	(Banque centrale)
Taux d'alphabétisation (1995)	95,4	(CEPAL)
Dépenses sociales en % du total des dépenses budgétaires (1996)	67	(Banque centrale)
Indice de développement humain — IDH (1997)	0,891	(PNUD)
Classement IDH en Amérique Latine (1997)	1	(PNUD)

Sources: Banque centrale du Chili, Bulletin Mensuel, nº 840-Mars 1998, Santiago du Chili; CEPAL Annuaire Statistique 1997, Santiago du Chili; PNUD Rapport sur le développement humain 1997, New York; Banque mondiale, Rapport sur le développement mondial 1997, Washington D.C.

2. **Données sociales** (dernières estimations)

Habitants par médecin	% population ayant accès à			Répartition des revenus (%)		Inscriptions dans l'enseignement (%)		
	Santé	Eau potable	Assainissement	20 % inférieur	20 % supérieur	Primaire	Secondaire	Supérieur
806	97	96	71	3,5	61	98	70	27

Sources: CEPAL, Annuaire Statistique 1997, Santiago du Chili; PNUD, Rapport sur le développement Humain 1997, New York; Banque mondiale, Rapport sur le développement mondial 1997, Washington D.C.

3. **Produit intérieur brut (PIB), 1990-1997** (prix constants de 1986)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB (millions de dollars)	18 111	19 425	21 570	22 923	23 897	25 939	29 802	31 907
Taux de croissance annuel (%)	3,7	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	14,9	7,1
PIB par habitant (dollars)	1 383	1 458	1 592	1 665	1 708	1 825	2 067	2 182
Taux de croissance annuel (%)	0,9	5,5	9,2	4,5	2,6	6,9	13,2	5,6

Millions de dollars	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB (nominal)	37 833	49 047	63 262	75 317	89 456	108 983	116 469	131 918
Épargne nationale brute	9 170	11 803	15 683	18 014	22 684	30 059	24 252	28 179
Taux d'épargne (%)	24,24	24,06	24,79	23,92	25,36	27,58	20,82	21,36
Formation brute de capital	9 940	12 019	16 950	21 657	23 961	29 816	31 012	35 470
Taux d'investissement (%)	26,27	24,50	26,79	28,75	26,79	27,36	26,63	26,89

Sources: Banque centrale du Chili, Bulletin Mensuel, nº 840-Mars 1998, Santiago du Chili; BID Basic Socio-Economic Date, Washington D.C., mars 1998.

4. **Indicateurs macroéconomiques, 1990-1997**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Taux de change (peso/US$)	304,9	349,2	362,6	404,2	420,2	396,8	412,3	419,3
Taux de change effectif réel (1990 = 100)	100,0	102,9	108,6	110,7	113,0	119,4	123,8	135,8
Taux d'inflation	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0
Dette sociale	19 227	17 947	19 134	20 637	24 728	25 568	27 411	28 618
Service de la dette	2 772	3 883	2 693	2 842	2 933	5 152	6 270	4070
Dette totale/PIB (%)	63,2	52,2	44,8	45,2	47,4	38,0	38,1	36,4
Coefficient service dette (%)	27,0	34,9	21,6	24,1	20,3	26,7	33,5	20,0
Taux de chômage	8,1	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1

Sources: Banque centrale du Chili, Bulletin Mensuel, nº 840-Mars 1998, Santiago du Chili; BID Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., March 1998; FMI International Financial Statistics, Avril 1998; et calculs de l'IRELA.

5. **Commerce: Principaux partenaires commerciaux**

5.1. *Exportations de biens, 1992-1997* (en millions de dollars et pourcentages)

Exportations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Croissance annuelle 1992-1997 (%)	Répartition 1992-1997 (%)
Monde	10 167	9 434	11 785	16 670	15 396	17 024	10,9	100,0
États-Unis	1 582	1 656	2 012	2 398	2 559	2 711	11,4	16,1
Canada	63	61	70	96	140	131	15,8	0,7
UE 15	3 202	2 555	2 831	4 449	3 682	4 147	5,3	25,9
Asie	3 076	2 920	3 843	5 638	5 118	5 708	13,2	32,7
Japon	1 707	1 502	1 976	2 906	2 496	2 676	9,4	16,5
PNI (1)	954	908	1 240	1 764	1 674	1 891	14,7	10,5
Chine	281	183	133	288	354	598	16,3	2,3
Amérique latine	1 689	1 857	2 440	3 085	3 012	3 475	15,5	19,3
Argentine	456	589	637	586	701	781	11,4	4,7
Brésil	451	406	605	1 057	935	957	16,2	5,5
Mexique	90	131	212	132	147	376	33,1	1,4
Pérou	173	204	329	438	321	348	15,0	2,3
Mercosur	985	1 089	1 353	1 775	1 760	1 863	13,6	11,0

(1) PNI — Pays nouvellement industrialisés.

Sources: FMI, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.; et calculs de l'IRELA.

5.2. *Importations de biens, 1992-1997* (en millions de dollars et pourcentages)

Importations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Croissance annuelle 1992-1997 (%)	Répartition 1992-1997 (%)
Monde	9 853	10 936	11 571	15 356	17 353	18 888	13,9	100,0
États-Unis	1 984	2 477	2 638	3 793	4 110	4 333	16,9	23,0
Canada	162	203	265	315	408	433	21,7	2,1
UE 15	2 026	2 317	2 507	3 156	3 538	3 957	14,3	20,8
Asie	1 796	1 929	2 120	2 597	2 769	3 009	10,9	16,9
Japon	965	881	1 007	1 013	950	1 055	1,8	7,0
PNI	515	595	554	820	880	862	10,9	5,0
Chine	147	212	281	390	515	721	37,5	2,7
Amérique latine	2 430	2 445	2 915	4 089	4 704	5 253	16,7	26,0
Argentine	634	581	955	1 385	1 634	1 837	23,7	8,4
Brésil	996	1 060	1 000	1 195	1 066	1 243	4,5	7,8
Mexique	178	210	264	601	927	1 076	43,3	3,9
Pérou	68	72	95	147	118	119	11,7	0,7
Mercosur	1 740	1 761	2 055	2 678	2 814	3 193	12,9	17,0

5.3. *Balance commerciale, 1992-1997* (en millions de dollars)

Balance	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Monde	314	– 1 502	214	1 314	– 1 957	– 1 864
États-Unis	– 402	– 821	– 626	– 1 395	– 1 551	– 1 622
Canada	– 99	– 142	– 195	– 219	– 268	– 302
UE 15	1 176	238	324	1 293	144	190
Asie	1 280	991	1 723	3 041	2 349	2 699
Japon	742	621	969	1 893	1 546	1 621
PNI	439	313	686	944	794	1 028
Chine	134	– 29	– 148	– 102	– 161	– 123
Amérique latine	– 741	– 588	– 475	–1 004	–1 692	–1 778
Argentine	– 178	8	– 318	– 799	– 933	– 1 056
Brésil	– 545	– 654	– 395	– 138	– 131	– 286
Mexique	– 88	– 79	– 52	– 469	– 780	– 700
Pérou	105	132	234	291	203	229
Mercosur	– 755	– 672	– 702	– 903	– 1 054	– 1 330

Sources: FMI, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.; et calculs de l'IRELA.

6. **Commerce avec l'Union européenne**

6.1. *Exportations de biens, 1992-1997* (en millions de dollars et pourcentages)

Exportations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Croissance annuelle 1992-1997 (%)	Répartition 1992-1997 (%)
Union européenne	3 202	2 557	2 829	4 451	3 683	4 147	5,3	100,0
Autriche	12	18	9	12	10	6	– 12,9	0,3
Belgique-Luxembourg	372	130	207	392	248	273	– 6,0	7,8
Danemark	12	16	20	27	29	43	29,3	0,7
Finlande	46	28	38	67	85	109	18,8	1,8
France	381	374	404	509	394	458	3,7	12,1
Allemagne	610	452	582	837	742	747	4,1	19,0
Grèce	36	42	40	52	39	58	9,9	1,3
Irlande	2	2	3	6	7	8	32,6	0,1
Italie	377	364	359	609	475	500	5,8	12,5
Pays-Bas	263	262	346	438	394	423	10,0	10,2
Portugal	36	9	12	16	17	11	– 21,0	0,5
Espagne	361	241	219	320	282	345	– 0,9	8,5
Suède	75	65	67	90	74	105	6,9	2,3
Royaume-Uni	619	554	523	1 076	887	1 062	11,4	22,6

6.2. *Importations de biens, 1992-1997* (en millions de dollars et pourcentages)

Importations	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Croissance annuelle 1992-1997 (%)	Répartition 1992-1997 (%)
Union européenne	2 026	2 316	2 509	3 156	3 538	3 957	14,3	100,0
Autriche	33	37	34	42	38	55	10,6	1,4
Belgique-Luxembourg	85	105	226	126	143	139	10,3	4,7
Danemark	40	60	56	87	94	80	14,8	2,4
Finlande	44	77	71	90	104	140	26,1	3,0
France	282	346	363	446	582	502	12,2	14,4
Allemagne	631	620	555	790	730	843	6,0	23,8
Grèce	1	1	1	2	2	6	41,6	0,1
Irlande	25	27	36	40	50	46	13,0	1,3
Italie	273	336	351	509	551	700	20,7	15,5
Pays-Bas	88	88	91	106	124	109	4,3	3,5
Portugal	12	13	22	33	37	45	30,4	0,9
Espagne	223	278	341	445	530	621	22,7	13,9
Suède	101	113	119	193	271	352	28,4	6,6
Royaume-Uni	188	215	243	247	282	320	11,2	8,5

Source: FMI Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

6.3. *Balance commerciale, 1992-1997* (en millions de dollars)

Balance	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Union européenne	1 176	241	320	1295	145	189,6
Autriche	– 21	– 19	– 25	– 30	– 28	– 49
Belgique-Luxembourg	287	25	– 19	266	105	134
Danemark	– 28	– 44	– 36	– 60	– 65	– 37
Finlande	2	– 49	– 33	– 23	– 19	– 32
France	99	28	41	63	– 188	– 44
Allemagne	– 21	– 168	27	47	12	– 96
Grèce	35	41	39	50	37	52
Irlande	– 23	– 25	– 33	– 34	– 43	– 38
Italie	104	28	8	100	– 76	– 200
Pays-Bas	175	174	255	332	270	315
Portugal	24	– 4	– 10	– 17	– 20	– 34
Espagne	138	– 37	– 122	– 125	– 248	– 276
Suède	– 26	– 48	– 52	– 103	– 197	– 248
Royaume-Uni	431	339	280	829	605	741

Source: FMI, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

7. **Classification des exportations, 1992-1997** (en millions de dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agriculture, élevage, et pêche	**1 222**	**1 172**	**1 272**	**1 530**	**1 674**	**1 637**
Industrie minière	**4 728**	**4 050**	**5 129**	**7 984**	**7 102**	**8 243**
Cuivre	3 903	3 338	4 191	6 647	5 881	6 976
Autres	825	713	938	1 337	1 221	1 267
Industrie	**4 148**	**4 156**	**5 202**	**6 921**	**6 511**	**7 051**
Produits alimentaires, boissons et tabac	1 919	1 806	2 144	2 894	3 072	3 154
Textiles	147	176	180	183	199	226
Bois et meubles en bois	419	487	581	735	729	838
Dérivés du bois	684	617	923	1 629	953	966
Produits chimiques, pétrole et dérivés, caoutchouc	502	535	738	823	772	1 014
Faïence, porcelaine, verre et minéraux non métalliques	23	21	25	28	33	42
Industries de base du fer et métaux non ferreux	167	138	164	221	198	200
Machines, matériel électrique, de mesure et de transport	238	319	413	383	525	587
Autres produits manufacturés	49	58	34	27	30	23
Autres	**26**	**37**	**41**	**54**	**110**	**94**
Total	**10 124**	**9 415**	**11 643**	**16 490**	**15 396**	**17 025**

Source: Banque centrale du Chili, Bulletin mensuel, nº 841-mars 1998, Santiago du Chili.

8. **Classification des importations, 1992-1997** (en millions de dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Industrie	**1 548**	**1 725**	**1 829**	**2 630**	**3 119**	**3 435**
Produits alimentaires, boissons et tabac	69	83	118	172	177	216
Textiles	212	293	338	451	602	647
Produits du bois et dérivés	43	53	65	95	115	142
Produits chimiques et dérivés du pétrole	155	181	232	297	412	457
Minéraux non métalliques	31	35	34	47	56	58
Produits en métaux, machines et équipements	953	975	937	1 421	1 589	1 725
Produits industriels divers	85	104	106	148	169	191
Biens d'équipement	**2 473**	**2 969**	**3 190**	**4 091**	**4 652**	**5 167**
Agriculture	1	1	1	1	2	2
Machines et équipements	2 471	2 967	3 186	4 088	4 645	5 161
Activités artistiques	1	1	3	3	5	4
Biens intermédiaires	**5 390**	**5 804**	**6 086**	**8 138**	**89 993**	**9 458**
Agriculture, élevage et pêche	199	202	266	321	429	342
Industrie minière	918	912	918	1 227	1 458	1 432
Pétrole, charbon et autres minerais organiques	881	856	830	1 028	1 367	1 331
Cuivre, fer et autres minerais	37	56	88	199	91	101
Industrie	*4 271*	*4 689*	*4 900*	*6 588*	*7 104*	*7 681*
Produits alimentaires, boissons et tabac	347	355	404	535	649	716
Textiles, vêtements et cuir	391	401	378	494	489	494
Produits du bois	22	30	32	45	63	84
Articles en papier, produits de l'imprimerie et de l'édition	205	209	247	429	348	388
Produits chimiques et dérivés du pétrole	1 570	1 636	1 781	2 353	2 647	2 757
Produits minéraux non métalliques	108	135	121	157	194	220
Produits de base en métaux	380	419	387	631	573	689
Produits en métaux, machines et équipements	1 220	1 474	1 518	1 904	2 099	2 289
Produits industriels divers	30	31	34	41	43	44
Activités artistiques	2	1	2	2	2	3
Autres	**103**	**105**	**149**	**163**	**170**	**226**
Total	**9 756**	**10 869**	**11 501**	**15 348**	**17 353**	**18 888**

Source: Banque centrale du Chili, Bulletin mensuel, nº 841-mars 1998, Santiago du Chili.

9. **Origine des principaux flux d'investissement direct étranger, 1990-1996**
(flux nets, en millions de dollars et pourcentage du total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	% du total 1990-1996
Autriche	—	—	—	—	—	0	1	1	0,0
Belgique-Luxembourg	3	– 1	1	4	2	5	59	71	1,2
Danemark	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finlande	9	11	18	6	20	43	24	111	1,9
France	19	6	– 2	8	– 3	– 31	44	16	0,3
Allemagne	8	5	33	10	99	184	– 152	174	3,0
Italie	0	17	2	2	1	2	4	11	0,2
Pays-Bas	20	– 15	22	—	56	118	—	196	3,4
Portugal	—	—	0	—	—	—	—	0	0,0
Espagne	9	37	32	4	96	– 24	82	190	3,3
Suède	23	– 3	1	—	– 10	– 1	1	– 9	–0,2
Royaume-Uni	34	142	– 39	152	116	347	139	715	12,3
UE	125	199	69	185	379	643	201	1 477	25,5
États-Unis	293	226	106	198	1 554	1 406	994	4 258	73,5
Japon	– 28	56	—	0	5	50	—	55	0,9

Source: BID/IRELA, Investissement Direct Étranger en Amérique Latine, Madrid 1998.

10. **Balance de paiements, 1990-1997** (en millions de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transactions courantes	– 540	113	– 700	– 2 072	– 644	142	– 2 921	– 2 800
Marchandises	1 335	1 587	770	– 982	724	1 480	– 1 146	– 700
Services	– 257	– 6	– 40	7	18	– 165	– 231	– 300
Revenus	– 1 818	– 1 809	– 1 860	– 1 468	– 1 743	– 1 482	– 2 016	– 2 350
Transferts courants	200	341	430	371	357	309	472	550
Opérations en capital	—	—	—	—	—	—	—	—
Compte financier	680	– 414	384	2 152	1 385	249	3 838	2 500
Investissement direct	582	400	321	375	847	971	3 011	2 400
Investissement de portefeuille	353	186	452	730	908	35	1 103	2 650
Autres investissements	1 867	49	1 955	1 216	2 547	– 17	831	1 350
Actifs de réserve	– 2 122	– 1 049	– 2 344	– 169	– 2 917	– 740	– 1 107	– 3 900
Erreurs et omissions nettes	– 140	301	316	– 80	– 741	– 391	– 917	300

Source: BID, Basic Socio-Economic Date, Washington D.C., mars 1998.

11. **Répartition de la coopération de la Commission européenne au Chili, 1990-1996**
(engagements, en millions d'écus et pourcentage du total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1990-1997	% du total
Coopération financière	0,0	0,0	10,0	5,6	0,0	9,4	12,3	19,7	57,0	34,8
Coopération économique	5,5	2,7	3,8	4,3	4,7	3,9	4,7	1,9	31,5	19,2
Aide humanitaire	4,2	14,0	11,8	10,3	8,5	3,0	2,1	0,0	53,9	32,9
Environnement	0,0	0,2	1,1	0,1	1,4	0,4	0,0	0,0	3,2	2,0
Autres aides	4,2	5,0	3,1	1,8	1,5	1,5	1,2	0,2	18,5	11,3
Total	13,9	21,9	29,8	22,1	16,1	18,2	20,3	21,7	164,0	100,0

Source: Commission européenne, Bruxelles, 1997.

12. **Aide publique au développement, 1990-1996** (paiements nets, en millions de dollars et pourcentage du total)

Pays donateur	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	% du total 1990-1996
Autriche	1	0	1	2	1	1	2	7	0,7
Belgique	3	3	6	6	4	6	5	34	3,2
Danemark	5	5	1	3	1	1	0	16	1,6
Finlande	6	1	1	0	0	0	0	6	0,6
France	6	11	11	27	19	30	43	147	14,1
Allemagne	20	23	31	37	42	45	43	241	23,0
Irlande	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Italie	11	16	17	5	9	7	12	77	7,4
Luxembourg	1	1	1	1	1	0	2	6	0,5
Pays-Bas	14	19	16	14	16	11	8	99	9,4
Portugal		0	0	0	0	0	0	0	0,0
Espagne	6	4	18	14	8	13	5	69	6,6
Suède	9	15	10	9	18	7	5	72	6,9
Royaume-Uni	1	1	2	1	2	3	3	13	1,2
Commission européenne	20	13	13	18	17	12	10	103	9,8
Union européenne [1] et CE	102	112	128	137	138	135	138	889	85,0
États-Unis	– 28	– 25	– 30	– 1	– 27	– 49	– 3	– 163	– 15,6
Canada	3	3	4	3	3	2	2	19	1,8
Japon	19	18	18	29	31	63	53	231	22,1
Autres CAD [1]	28	10	11	9	4	4	4	70	6,7
Total CAD	124	118	131	177	149	154	193	1046	100,0

[1] La Grèce n'appartient pas au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
Source: OCDE, Geographical Distribution of Financial Flows to AID Recipients, Paris 1998; calculs de l'IRELA.

Avis du Comité économique et social sur «Le Partenariat économique transatlantique»

(98/C 407/45)

Lors de sa session du 26 mars 1998, le Comité économique et social a décidé d'élaborer, conformément à l'article 23, paragraphe 3, du Règlement intérieur, un avis sur «Le nouveau marché transatlantique».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a constitué un groupe d'étude et désigné Mme Davison comme rapporteur.

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a décidé de changer le titre de l'avis en «Partenariat économique transatlantique» et a désigné Mme Davison comme rapporteur général. Il a adopté par 55 voix pour, 8 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Historique et origines

1.1. Les propositions actuelles sont les dernières d'une série d'initiatives. En 1990, les États-Unis et l'UE envisagent un nouveau traité afin de jeter les bases de la poursuite de bonnes relations transatlantiques après la fin de la guerre froide. À l'époque, une approche plus pragmatique est préconisée. Elle s'exprime dans la déclaration transatlantique (TAD — Transatlantic Declaration) de novembre 1990 qui codifie pour l'essentiel les accords de coopération existants entre les États-Unis et l'Union européenne, tels que les sommets semestriels UE-États-Unis, et invite à une coopération dans les secteurs économique, commercial, ainsi que politique. En 1994, la crainte de voir les États-Unis adopter une attitude plus isolationniste incite un certain nombre de dirigeants politiques européens à proposer un renforcement des relations commerciales sous la forme d'une zone transatlantique de libre-échange (TAFTA — Transatlantic Free Trade Area). Les syndicats américains AFL-CIO demandent également que soit créée une zone transatlantique de libre-échange afin de remplacer l'accord de libre-échange nord-américain. Le peu d'intérêt manifesté par les États-Unis et l'inquiétude de voir un accord formel miner la crédibilité de la nouvelle organisation mondiale du commerce se soldent à nouveau par une approche informelle plus pragmatique. Cette approche s'exprime par le nouvel agenda transatlantique et le plan d'action conjoint UE-États-Unis, adoptés à Madrid en décembre 1995, qui couvrent les relations tant politiques que commerciales. C'est au même moment qu'est entamé le dialogue transatlantique des milieux d'affaires (TABD — Transatlantic Business Dialogue) afin de garantir la participation des milieux d'affaires au dialogue transtlantique.

1.2. À partir de 1995, la coopération bilatérale progresse en ce qui concerne le commerce. Un accord de reconnaissance mutuelle (ARM) couvrant un nombre limité de secteurs est signé entre l'Union européenne et les États-Unis sur les instances de TABD, et la coopération dans d'autres domaines, tels que la politique scientifique et de l'emploi, est renforcée. Un accord profitable est conclu afin de s'attaquer aux problèmes de concurrence que connaissent les marchés de chaque partenaire. Les efforts conjoints de l'UE et des États-Unis permettent également de mener à bien des négociations multilatérales, comme dans le cas de l'accord sur les technologies de l'information (ITA — Information Technology Agreement) et des accords sectoriels dans les services financiers et de télécommunications fondamentaux dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (GATS — General Agreement on Trade in Services). De graves tensions commerciales bilatérales sont toutefois à déplorer. Elles concernent par exemple les lois Helms-Burton et D'Amato ainsi que les questions de sécurité alimentaire.

1.3. En mars 1998, la Commission européenne présente des propositions visant à redoubler d'efforts dans la perspective du renforcement des relations UE-États-Unis. Ces propositions, qui mettent essentiellement l'accent sur le commerce, ont pris la forme d'une communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur le nouveau marché transatlantique.

1.4. Les propositions de la Commission étaient essentiellement motivées par trois facteurs:

— consolider les relations politiques entre l'UE et les États-Unis en donnant une image positive aux relations commerciales bilatérales pour qu'elles ne se limitent pas à résoudre les conflits;

— tirer profit des bénéfices commerciaux résultant du renforcement des relations commerciales, notamment pour les consommateurs, tout en préservant les politiques européennes de la protection de l'environnement, de la sécurité, de la santé;

— stimuler la libéralisation multilatérale en organisant une nouvelle phase de négociations au sein de l'OMC, en montrant comment la libéralisation peut se poursuivre et en fournissant un modèle pour l'élargissement des accords.

1.5. Tandis que le CES examine cette communication, un accord est conclu lors du sommet UE-États-Unis de mai portant notamment sur un partenariat économique transatlantique (TEP — Transatlantic Economic

Partnership). Cet accord remplace les propositions de la Commission. Par conséquent, le présent avis se concentre sur les éléments de l'accord conclu entre l'UE et les États-Unis.

1.6. Par comparaison aux propositions incluses dans la communication de la Commission sur l'accord sur un nouveau marché transatlantique (ANMT), la déclaration sur un partenariat économique transatlantique (TEP — Transatlantic Economic Partnership), adoptée en mai 1998, représente le maintien de l'approche spécifique de la politique commerciale transatlantique poursuivie ces dernières années. Le TEP retient un certain nombre d'éléments clés des propositions de la Commission relatives à l'ANMT, tels que l'importance accordée aux entraves réglementaires à l'accès au marché. Cependant, contrairement à l'ANMT, le TEP ne constitue pas un accord global dont chaque élément doit être mis en pratique. Sa mise en œuvre dépendra du plan d'action que doivent adopter l'UE et les États-Unis. Cette approche plus spécifique permettra à chaque partie souscrivant à l'accord d'exclure ou de reléguer au second plan les questions «délicates». En conséquence, l'impact du TEP pourrait être plus sélectif.

1.7. L'élément le plus radical des propositions de la Commission, à savoir la négociation entre l'UE et les États-Unis d'un accord de libre-échange dans le domaine des services, a été supprimé dans le cadre du TEP, de même que toute allusion à un dispositif bilatéral de règlement des litiges entre l'UE et les États-Unis.

1.8. Par comparaison aux propositions de l'ANMT, le TEP place davantage l'accent sur les solutions multilatérales aux problèmes d'accès au marché ou sur les approches multilatérales permettant de parvenir à un accord sur les questions de politique réglementaire.

2. Les relations commerciales UE-États-Unis

2.1. L'UE et les États-Unis constituent les principales sources et destinations des investissements directs étrangers respectifs. Les relations économiques sont équilibrées et d'une importance majeure. Chaque partenaire représente quelque 19 % de l'ensemble des échanges de marchandises de l'autre. Le secteur des services correspond à plus de 66 % du total de la valeur ajoutée dans les économies européennes et plus de 70 % aux États-Unis. En 1996, les investissements européens aux États-Unis étaient estimés à 372 milliards de dollars et les investissements américains dans l'UE à 348 milliards de dollars [1].

2.2. Aux États-Unis, trois millions d'emplois dépendent directement de l'investissement européen dans le pays, c'est-à-dire par le biais des emplois offerts par les entreprises européennes. Trois autres millions d'emplois dépendent de ces investissements de manière indirecte. Les exportations américaines vers l'Europe fourniraient du travail à un autre million de personnes aux États-Unis. En Europe, un nombre similaire d'emplois dépend des investissements américains en Europe et des exportations européennes aux États-Unis [2].

3. Réaction générale

3.1. *Soutien du rôle proactif de l'Union européenne*

Le Comité économique et social se félicite de l'initiative de la Commission d'aborder la question des relations UE-États-Unis, en regrettant toutefois que celle-ci porte exclusivement sur le commerce. De récentes décisions adoptées par l'OMC semblent indiquer que l'on donne la priorité à l'économie et à la science au sens strict au détriment des préoccupations sociales et environnementales légitimes, ainsi que des préoccupations en matière de consommation. Des questions du même ordre ne manqueront pas d'être également soulevées à propos de l'accord commercial proposé entre l'UE et les États-Unis.

Alors que l'UE a beaucoup à gagner à présenter aux États-Unis les domaines dans lesquels la réduction des barrières commerciales américaines serait bénéfique à nos exportateurs, cette démarche devrait s'accompagner d'un effort visant à une meilleure compréhension du modèle socio-environnemental européen. Pour prendre un exemple, si les États-Unis ont réussi à créer des emplois nouveaux, des questions se posent en ce qui concerne la sécurité de l'emploi, le niveau réel des salaires et la couverture sociale. Par ailleurs, l'engagement américain dans le cadre de l'action internationale en matière d'environnement a été décevant et s'est opposé à la position de l'UE relative au principe de précaution, en particulier pour ce qui concerne la sécurité alimentaire.

Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission en vue d'approfondir la relation commerciale UE-États-Unis à condition qu'elle s'accompagne d'un effort pour mieux appréhender les problèmes mentionnés plus haut.

Le Comité souhaiterait obtenir une évaluation plus complète des effets sur l'emploi et la restructuration secteur par secteur. Il soutient cependant l'effort qui consiste à s'attaquer à certains sujets sensibles de longue date pour les exportateurs européens. Par ailleurs, le Comité partage l'objectif qui est de promouvoir une coopération économique transatlantique qui respecte les principes multilatéraux tels qu'ils sont définis dans le cadre du GATT et d'autres accords multilatéraux.

3.2. Le Comité perçoit un besoin croissant de voir l'Union européenne jouer un rôle de premier plan dans la fixation de l'ordre du jour des négociations bilatérales et multilatérales en matière de politique commerciale, notamment parce que certaines décisions importantes de l'OMC ne vont pas dans notre sens. Les événements qui se sont déroulés récemment aux États-Unis ont montré que si ce pays ne sombre pas dans l'isolationnisme, comme certains de ceux qui ont fait la première

[1] Le nouveau marché transatlantique, 11 mars 1998 — Commission européenne.

[2] Le nouveau marché transatlantique: Analyse de l'impact économique, 15 avril 1998.

proposition de zone transatlantique de libre-échange en 1994 le craignaient, il n'est plus aussi désireux ni en mesure d'assurer le leadership dans les relations diplomatiques internationales que par le passé. Le président se heurte à un manque de soutien des initiatives commerciales au sein du Congrès. Cet état de choses se reflète par exemple dans les difficultés rencontrées par l'administration américaine pour obtenir un mandat de négociation par la procédure accélérée. Par ailleurs, un certain nombre d'entraves aux échanges, telles que décrites dans le rapport de la Commission (Report on United States barriers to trade and investment 1997) relatif aux entraves aux échanges et à l'investissement aux États-Unis (1997), doivent encore être examinées. Il était donc tant dans l'intérêt de l'Union européenne que des relations transatlantiques que l'UE soumette des propositions. Le Comité soutient également la position proactive de la Commission et du Conseil lorsqu'ils insistent sur l'organisation d'un nouveau cycle de négociations multilatérales au sein de l'OMC.

3.3. Le Comité approuve l'approche davantage proactive de la politique commerciale internationale qui transparaît au travers de la communication de la Commission européenne sur le nouveau marché transatlantique.

3.3.1. Les propositions actuelles relatives à une coopération transatlantique plus étroite telles qu'elles figurent dans le TEP n'ont pas pour objectif la création d'un marché commun transatlantique. Elles constituent un moyen de répondre au changement de nature des relations commerciales et des entraves aux échanges. Les négociations sur l'accès aux marchés se concentrent aujourd'hui sur les barrières réglementaires. Aux États-Unis, celles-ci sont encore importantes au niveau fédéral, mais aussi, et dans des proportions supérieures, au niveau des États fédérés. Ces barrières, qui sont répertoriées dans le rapport de la Commission européenne relatif aux entraves aux échanges et à l'investissement aux États-Unis, pénalisent les producteurs européens en limitant leurs conditions d'accès au marché américain, comme c'est par exemple le cas avec la réglementation des services de télécommunications en ce qui concerne les communications radiophoniques et les services ayant trait à la téléphonie mobile et aux satellites.

Les entraves aux échanges mises en place par les États fédérés sont tout aussi importantes. Il n'est plus acceptable de voir les États-Unis attendre de l'UE qu'elle opte pour l'ouverture de ses marchés alors qu'eux-mêmes excluent des négociations de larges pans de leur politique réglementaire restreignant l'accès au marché américain au simple motif que ces règlements sont adoptés par l'administration des États fédérés.

Le Comité économique et social estime que le partenariat transatlantique ne doit pas avoir pour but la création d'un marché commun, mais d'apporter une réponse adaptée au changement de nature de la politique commerciale, impliquant en particulier l'intégration des obstacles aux échanges mis en œuvre par les États fédérés sur le marché américain qui ont été systématiquement exclus des accords multilatéraux. Cette réponse doit s'accompagner d'accords sur les questions sociales et environnementales ainsi que sur les problèmes de consommation.

3.4. *Mise en œuvre*

Dans son avis de 1996 sur les relations entre l'Union européenne et les États-Unis (CES 701/96), le Comité est favorable à l'approche pragmatique du marché transatlantique, par opposition à la conclusion de tout accord transatlantique formel de libre-échange. En effet, le Comité craint qu'une zone transatlantique de libre-échange n'aille à l'encontre de l'esprit de multilatéralisme reflété lors de la création de l'OMC. L'approche pragmatique par secteur a un inconvénient évident: lorsque des difficultés surgissent dans un secteur, il n'existe aucune dynamique intersectorielle contribuant à promouvoir un accord. En l'absence d'une telle dynamique intersectorielle, le progrès dépendra de la capacité des parties à trouver des solutions communes et de la présence d'une volonté politique. Par ailleurs, l'attitude équivoque par rapport à tout nouvel accord commercial aux États-Unis signifie qu'il faudra enregistrer rapidement des résultats concrets. Une solution consisterait à progresser par secteur tout en respectant des dates butoirs précises. Dans son avis de 1996, le Comité exprime sa préoccupation face au fait que le marché transatlantique ne prévoit pas de procédure formelle ou ordinaire de révision permettant de s'assurer de la progression des négociations sectorielles. En conséquence, la réalisation des objectifs du marché transatlantique est lente, de sorte qu'une nouvelle initiative s'avère nécessaire.

3.5. Le Comité considère que tout accord formel conclu dans le cadre des relations commerciales transatlantiques qui placerait le reste du monde devant un fait accompli saperait l'esprit de l'OMC et serait dès lors à éviter, mais il reste préoccupé par le fait qu'une nouvelle fois, pragmatisme pourrait rimer avec absence de progrès. Au stade actuel, le TEP ne fixe pas non plus de date butoir qui pourrait contribuer à mobiliser les esprits de ceux qui négocient les questions sectorielles. L'initiative risque d'échouer si elle n'est pas mise en œuvre d'ici à la fin du premier semestre de l'an 2000.

3.6. Le Comité demande que le Plan qui sera établi conformément aux dernières dispositions du TEP fixe des dates butoirs précises et que la Commission européenne présente un rapport officiel au Parlement européen et au Comité économique et social sur les progrès enregistrés à la fois dans le cadre des objectifs du TEP et de son agenda socio-environnemental.

3.7. *Bilatéralisme ou multilatéralisme*

Le TEP définit dix objectifs communs pour les négociations multilatérales. Le Comité soutient les grandes lignes de ces objectifs communs, mais il se réserve le droit de faire des observations spécifiques. Il relève que le TEP accorde aux objectifs communs des négociations

multilatérales un rôle plus important que ne le fait la communication. Le Comité se félicite de cette évolution.

3.8. La communication de la Commission met tout en œuvre pour s'assurer que les propositions visant à renforcer les relations commerciales transatlantiques sont compatibles avec le soutien apporté par l'UE aux solutions multilatérales. Il faut toutefois reconnaître qu'un accord, même informel, entre l'Union européenne et les États-Unis constituera un précédent dans le cadre des futures négociations multilatérales de l'OMC. L'accord relatif au TEP du 18 mai 1998 se réfère de manière spécifique à la façon dont «un partenariat renforcé peut contribuer à définir les principes d'un système commercial international plus ouvert et plus accessible». Pour qu'un tel système commercial soit multilatéral, le soutien d'autres membres de l'OMC sera nécessaire, surtout si l'on veut faire aboutir un nouveau cycle de négociations de l'OMC. Ce soutien est toutefois peu susceptible d'être accordé si l'accord entre l'UE et les États-Unis est présenté comme un fait accompli. Dans le TEP, l'appel à l'«adoption de positions communes» relatives à la poursuite de l'amélioration de la convention sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (TRIPs) risque d'être considéré comme un fait accompli par d'autres membres de l'OMC.

3.9. En vue d'éviter que des négociations bilatérales UE-États-Unis sapent les efforts multilatéraux, il sera nécessaire que les activités se déroulent en parallèle avec les négociations au sein de l'OMC. Étant donné le programme de travail de l'OMC établi lors de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en 1996 et l'engagement à préparer un nouveau cycle, qui a été pris lors de la Conférence ministérielle de Genève à l'occasion du 50e anniversaire du GATT en mai 1998, il n'existe presque aucun domaine politique du TEP qui ne puisse être développé dans le cadre de l'OMC.

3.10. Le Comité invite instamment la Commission européenne et le Conseil des ministres à s'assurer que les travaux effectués dans le cadre des négociations bilatérales UE-États-Unis se déroulent en parallèle avec les travaux préparatoires de l'OMC sur le prochain cycle de négociations multilatérales.

3.11. On peut se demander si la négociation du TEP risque de priver de certaines ressources la prochaine phase de négociations de l'OMC, qui revêt une importance supérieure. Le Comité estime que les propositions sont suffisamment réalistes et bien perçues par les milieux d'affaires des deux côtés de l'Atlantique pour être dignes d'intérêt. Dans certains cas, elles peuvent également orienter les négociations de l'OMC, en particulier si elles s'accompagnent d'une entente sur les aspects socio-environnementaux.

3.12. Conformément à son engagement de développement des pays les plus défavorisés au monde, le Comité souscrit aux objectifs définis au chapitre 8 de la déclaration du TEP sur les objectifs communs à l'UE et aux États-Unis dans les négociations multilatérales. Il souhaiterait néanmoins souligner les points suivants:

3.13. Le Comité accueille favorablement le fait que la déclaration contienne un engagement de coopération afin de garantir que les pays les moins développés tirent profit du système commercial multilatéral. Cela requiert une amélioration globale des politiques européennes et américaines en matière d'échanges, de dette et d'aide, en particulier en faveur de l'Afrique. Le Comité se félicite du renforcement de la coopération dans ce domaine suite à l'établissement de priorités dans le précédent avis et attend des résultats significatifs.

3.14. Le Comité espère que l'utilisation du terme partenariat implique un engagement de coopération supérieur dans un contexte plus large — coopération extérieure, normes relatives à l'environnement, au travail et à la consommation, questions monétaires et relations internationales. Si les préoccupations légitimes relatives au travail, à l'environnement et aux consommateurs ne sont pas reconnues lors du débat sur les échanges, le soutien du gouvernement aux initiatives en matière de commerce risque de s'atténuer.

4. **La question de l'extraterritorialité**

Lois Libertad (Helms-Burton) et ILSA (D'Amato)

4.1. Le sommet UE-États-Unis du 18 mai a permis de trouver au moins des solutions partielles aux problèmes créés par les lois américaines Libertad et ILSA, qui ont fait naître de graves tensions dans les relations transatlantiques suite aux efforts déployés par les États-Unis en vue de l'application extraterritoriale de leurs lois à l'UE.

4.2. L'administration américaine a décidé de renoncer à poursuivre, en vertu de la loi ILSA, plusieurs entreprises européennes investissant dans le secteur iranien de l'énergie. Elle a également accepté de soumettre à l'approbation du Congrès une modification du titre IV de la loi Libertad qui permettrait à l'UE de bénéficier d'une dérogation illimitée de la part des États-Unis. L'administration américaine est également disposée à «sonder l'avis du Congrès et à le consulter» afin d'obtenir une dérogation aux dispositions du titre III.

4.3. En contrepartie de la position américaine, l'UE a souscrit à un accord relatif aux disciplines pour le renforcement de la protection des investissements. C'est un arrangement politique, mais les deux parties sont également convenues de le soumettre ensemble à l'OMC en vue d'établir une protection multilatérale plus forte contre l'expropriation. L'UE accorde un soutien conditionnel à sa mise en œuvre par les États-Unis.

4.4. La troisième partie de l'accord est une déclaration sur le partenariat transatlantique dans le domaine de la coopération politique dans le but d'éviter les conflits, tels que ceux qui pourraient découler à l'avenir des deux lois américaines. Ce volet de l'accord établit les principes à respecter dans le cas de l'application de sanctions économiques. Il est stipulé que la préférence doit être accordée aux sanctions qui font l'objet d'un accord multilatéral, bénéficiant de préférence de l'appui du Conseil de Sécurité des Nations unies. La déclaration laisse à chacune des parties la liberté d'adopter des sanctions s'il est impossible d'obtenir un soutien multilatéral, mais elle contraint l'UE et les États-Unis à «ne pas chercher ni proposer, et à repousser, l'adoption d'une nouvelle législation visant à imposer des sanctions économiques» dont la portée est extraterritoriale. En d'autres termes, l'administration américaine est désormais contrainte de repousser les lois du Congrès du type Helms-Burton/D'Amato.

4.5. C'est une manifestation évidente de la bonne volonté de l'administration, mais rien ne permet de s'assurer que l'administration américaine réussira à s'opposer à la législation du Congrès. En effet, rien ne permet de dire avec certitude que le projet de loi Hamilton-Crane-Luger qui créerait des exceptions aux sanctions et laisserait plus de marge de manœuvre au président sera adopté. Bien que les milieux d'affaires américains soutiennent massivement ce projet de loi, le Congrès, préoccupé par l'approche des élections (le 3 novembre), semble moins convaincu. La pression émanant des anciens Cubains et d'autres groupes d'intérêt est plus forte.

En échange, le «partenaire n'imposant pas de sanctions» est tenu de poursuivre les objectifs politiques communs, tels qu'une réforme politique dans un pays visé, mais «comme il l'entend». Cela signifie donc que l'UE pourra poursuivre une politique d'«engagement critique», telle que celle qu'elle mène vis-à-vis de l'Iran.

4.6. Le Comité réitère sa condamnation de la législation extraterritoriale des États-Unis et exige que ce pays prenne rapidement des mesures.

4.7. Le Comité accueille favorablement les progrès accomplis dans la résolution des tensions qui sont présentes dans les relations transatlantiques et qui sont nées du fait de la tentative inopportune des États-Unis d'appliquer leurs lois en dehors de leurs frontières. Par ailleurs, le Comité demande que l'on progresse dans la mise en œuvre par le Congrès américain de l'accord politique conclu lors du sommet UE-États-Unis de mai 1998.

— Le Comité accueille favorablement le renforcement de la coopération entre l'UE et les États-Unis en matière de lutte contre le terrorisme, le développement du crime organisé et le commerce de la drogue.

  Il convient de placer ces trois domaines à un rang de priorité élevé dans le cadre de la coopération internationale.

— Le Comité approuve et soutient également les propositions visant à récompenser les pays qui respectent les droits de l'homme et les droits sociaux fondamentaux dans le cadre du nouveau système généralisé de préférences.

— Il convient de renforcer la coopération UE-États-Unis dans les questions de politique étrangère relatives aux échanges, notamment en développant les principes du code de conduite européen concernant les exportations d'armes.

5. Obstacles techniques au commerce

5.1. La réduction et/ou l'élimination des obstacles techniques au commerce constitue(nt) un des objectifs centraux de la communication de la Commission, lequel est repris dans la déclaration relative au TEP. Celle-ci invite à fournir un effort afin de tirer parti du succès des négociations des accords de reconnaissance mutuelle relatifs à l'évaluation de la conformité, qui ont été signés lors du sommet UE-États-Unis du 18 mai à Londres. Dans ce domaine, le TEP examine également de plus près la façon dont cet objectif doit être réalisé. L'approche à adopter est essentiellement une approche européenne de la suppression des obstacles techniques au commerce, à savoir des efforts visant à développer la confiance mutuelle dans les procédures et pratiques de chacun, et si possible la convergence. Cela permettrait non seulement la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais, mais aussi l'acceptation de l'équivalence de la réglementation et de la certification de l'autre partie. Le TEP prône également une intensification du dialogue entre les conseillers scientifiques et autres, les organismes de normalisation et les organismes régulateurs. Le Comité considère qu'il conviendra de modifier quelque peu les attributions des organismes de réglementation, et ce afin de les encourager à participer sérieusement au débat sur les échanges. Il estime en outre que les acteurs de la politique en matière de consommation et de protection de l'environnement doivent être consultés sur toute modification apportée aux normes qui leur sont applicables.

5.2. Tout comme dans son avis de 1996, le Comité souscrit à l'extension de ces efforts afin de supprimer les obstacles techniques au commerce à condition qu'ils impliquent pleinement les parties n'ayant pas d'intérêts commerciaux. Il souscrit également à la sélection par la Commission des secteurs des télécommunications, des produits chimiques et des véhicules à moteur pour lesquels elle propose une intensification des travaux en vue d'une reconnaissance mutuelle.

5.3. La déclaration relative au TEP souligne que l'accord OTC de l'OMC (article 6) prévoit et stimule la conclusion d'accords de reconnaissance entre membres de l'OMC. Tout accord de reconnaissance mutuelle serait dès lors compatible avec les règles de l'OMC. En concluant des accords de reconnaissance bilatérale, l'UE et les États-Unis peuvent par conséquent jouer un rôle

pionnier dans le cadre de l'OMC, ainsi que l'envisage le TEP. Il serait également conforme à l'accord OTC de transmettre à des tiers des informations relatives aux activités de l'UE et des États-Unis dans ce domaine.

5.4. Le Comité invite instamment la Commission et le Conseil à approfondir la question de la reconnaissance mutuelle dans le cadre du TEP afin de fournir à l'OMC des informations sur son programme de travail et de permettre aux pays tiers de participer le plus tôt possible.

5.5. Le TEP préconise un renforcement de la coopération réglementaire dans le domaine de la santé humaine, végétale et animale, y compris la biotechnologie, et reconnaît que cette position est sujette à controverse. Selon la communication de la Commission, les normes établies dans le cadre d'une telle coopération «devraient signifier au moins le maintien de notre niveau actuel de protection». Bien que selon le TEP, «les normes strictes de sécurité et de protection de la santé, des consommateurs et de l'environnement» seront maintenues, il ne mentionne pas la clause de sauvegarde. Étant donné qu'il subsiste une distinction fondamentale entre la démarche européenne, basée sur le principe de précaution, et la démarche plus scientifique des États-Unis, la convergence doit soulever des questions par rapport à l'une ou l'autre approche.

5.6. Dans son avis de 1996, le Comité préconise d'inclure les intérêts économiques et sociaux dans le débat sur le commerce car ils peuvent contribuer à créer et à apaiser les tensions dans les échanges. Il n'est fait aucune mention d'un dialogue avec les représentants des consommateurs et des agriculteurs.

5.7. Le Comité voudrait voir dans les propositions de l'UE concernant la mise en œuvre du TEP des dispositions garantissant que les normes européennes de réglementation en matière de santé et d'environnement ne seront pas affaiblies par suite de la coopération réglementaire avec les États-Unis. En particulier, il demande si une clause de sauvegarde sera incluse dans tout accord conclu avec les États-Unis pour s'assurer que les normes européennes ne sont pas réduites.

5.8. Le Comité invite le nouveau dialogue des consommateurs et le dialogue des agriculteurs à débattre au plus tôt du chevauchement entre les normes alimentaires et les questions relatives au commerce.

6. **Droits sur les produits industriels**

6.1. Le Comité soutiendrait l'échéance de 2010 pour l'élimination de tous les droits sur les produits industriels selon le principe NPF, à condition qu'une masse critique de partenaires au sein de l'OMC soient disposés à signer cet accord. Cette démarche applique la formule de l'accord sur les technologies de l'information (ATI) de 1996. Le Comité regrette la formulation peu rigoureuse du TEP et l'absence de date butoir.

6.2. Le Comité invite instamment la Commission et le Conseil à définir une échéance pour la suppression de tous les droits sur les produits industriels, sur la base d'une masse critique (équivalente à celle utilisée dans l'ATI).

7. **Agriculture**

7.1. Le Comité soutient fermement l'exclusion de l'agriculture de l'accord bilatéral du TEP. Le TEP envisage que toute nouvelle libéralisation agricole s'inscrive plutôt dans le contexte des négociations multilatérales. L'unique élément de politique agricole dont il est question dans le TEP est le travail sur la coopération réglementaire, par exemple dans le domaine des normes relatives à l'alimentation et à la santé.

7.2. Dans son précédent avis sur les relations transatlantiques de 1996, le Comité reconnaît le lien entre la réforme de la PAC et la poursuite de la libéralisation de l'accès au marché dans le secteur agricole. En 1996, le Comité estime que des progrès plus rapides peuvent être réalisés dans d'autres secteurs que celui de l'agriculture, mais cette réforme de la PAC sera nécessaire pour permettre à l'Union européenne d'adopter une position crédible dans le nouveau cycle de négociations sur l'agriculture dont l'ouverture est prévue en 1999.

7.3. Comme il est mentionné ci-dessus, le Comité soutient la définition rapide d'une position européenne claire dans les négociations multilatérales, qui sont susceptibles de débuter en 1999/2000. Une telle position est dans l'intérêt de l'UE et du commerce international. Toutefois, l'Europe ne peut mener l'offensive que si elle a une position crédible dans les négociations. Le Comité estime que pour parvenir à cette position crédible dans les négociations, il convient de poursuivre la réforme dans le domaine de l'agriculture, et plus particulièrement de la PAC, en suivant les orientations des propositions avancées dans l'Agenda 2000.

7.4. Le Comité souscrit à une approche de la couverture de l'agriculture qui place les négociations dans un contexte multilatéral. Le Comité estime que l'UE doit adopter une position crédible sur les nouvelles négociations relatives à la poursuite du processus de négociation, conformément à l'article 20 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC.

8. **Services**

8.1. Le TEP adopte l'objectif qui consiste à «améliorer de manière substantielle l'accès au marché», mais exclut l'audiovisuel et le transport maritime. Le Comité soutiendrait la désignation ciblée de secteurs spécifiques plutôt qu'une négociation de portée générale.

8.2. Il est certain que, pour diverses raisons, la prise en compte de l'audiovisuel n'est pas opportune. Outre les importantes questions de langue et de culture, un accord sur des normes internationales, notamment en matière de violence fait défaut. Il conviendrait de prêter attention à ce dernier secteur dans le cadre des dialogues.

8.3. L'amélioration de l'accès au marché américain des services financiers et des télécommunications pourrait porter sur un champ très large (par exemple, le système de téléphonie mobile des États-Unis est incompatible avec celui du reste du monde). Toute libéralisation dans le cadre des échanges transatlantiques ou multilatéraux de services doit prévoir des exceptions afin d'assurer un contrôle prudentiel effectif et de protéger les consommateurs, tels que ceux vivant dans les régions à faible densité de population. Il convient d'indiquer clairement que les systèmes de sécurité sociale et la coopération des travailleurs dans les systèmes d'assurance mutuelle sont exclus. Le Comité ne souhaite pas voir mis à mal de tels systèmes coopératifs qui encouragent les plus aisés à soutenir financièrement les plus démunis.

8.4. Les négociations transatlantiques pourraient cependant porter sur les obstacles aux échanges dus au contrôle réglementaire de l'État d'origine et sur la pléthore de règles nationales aux États-Unis. Le secteur bancaire européen, par exemple, est relativement ouvert. Les banques américaines installées au sein de l'UE sont soumises aux mêmes exigences réglementaires que les banques européennes. Néanmoins, le manque d'intégration du marché bancaire américain rend difficile la pénétration des différents marchés d'État par les banques européennes. Dans ce domaine, les progrès sont importants depuis que l'UE possède un secteur des services financiers fort.

8.5. Le Comité privilégie une approche prudente donnant la priorité aux progrès dans le secteur des services bancaires et à l'ouverture des marchés américains protégés par la réglementation des États et par l'absence d'intégration dans le système réglementaire des États-Unis.

8.6. En ce qui concerne l'aspect régulateur, l'agenda intégré comporte un certain nombre de questions délicates, telles que les règles «d'origine» et les sauvegardes conformément au GATS. Le Comité croit que cet aspect régulateur devrait être négocié dans un cadre multilatéral plutôt que lors de négociations bilatérales.

8.7. Le Comité se félicite des progrès accomplis dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications.

8.8. Le Comité estime toutefois que la «régulation» dans le secteur des services devrait faire l'objet d'une négociation multilatérale.

9. **Investissement, concurrence, marchés publics et environnement**

9.1. Le TEP cite l'objectif de développer des approches communes sur ces questions dans des forums multilatéraux adéquats.

9.2. *Investissement*

9.2.1. Des négociations sont consacrées à l'investissement dans le contexte de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement). Nombre de difficultés rencontrées dans le cadre de l'AMI résultent des différences UE-États-Unis. Dans le domaine de l'investissement cependant, contrairement à ceux de la concurrence et des marchés publics, d'importants intérêts des pays en voie de développement sont en jeu. Il importe donc que les pays en voie de développement ne soient pas mis devant le fait accompli à l'OMC.

9.2.2. L'un des problèmes majeurs soulevés par les négociations de l'AMI réside dans l'incapacité d'établir un lien entre, d'une part, l'investissement et, d'autre part, les normes fondamentales du travail et d'autres normes du comportement commercial. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Comité est d'avis que tout accord sur l'investissement devrait être lié à l'inclusion sous une forme adaptée des lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales.

9.2.3. Le Comité a déjà clarifié sa position sur l'investissement. Il estime notamment que tout accord multilatéral doit englober sous une forme adaptée les lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales. Il espère que les dialogues relatifs au travail, à l'environnement et aux consommateurs permettront d'encourager les gouvernements américain et européen à soutenir ces principes.

9.3. *Politique de la concurrence*

9.3.1. Selon le TEP, les deux côtés chercheront à renforcer la coopération en matière de politique de la concurrence. L'UE et les États-Unis ont déjà ajouté une provision relative à un «comité positif» à leur coopération bilatérale en matière de politique de la concurrence. En vertu de cette disposition, si une partie constate que des pratiques anticoncurrentielles exercées sur le territoire de l'autre partie touche son propre marché, elle peut demander aux autorités responsables de la concurrence de l'autre partie de prendre des mesures contre ces pratiques.

9.3.2. L'Union européenne cherche à placer la politique de la concurrence à l'ordre du jour multilatéral de l'OMC. Lors de la réunion ministérielle de Singapour en 1996, l'OMC a créé en son sein un groupe de travail sur la politique internationale de la concurrence, lequel doit présenter son rapport à la fin de l'année 1998. Lors des activités de ce groupe de travail, l'UE est le principal demandeur de l'établissement de principes multilatéraux relatifs à la concurrence au sein de l'OMC. Les États-Unis soutiennent qu'une approche multilatérale est impossible ou inutile et que la coopération bilatérale peut résoudre tous les problèmes.

9.3.3. Un accord sur la politique en matière de concurrence permettrait de fournir un modèle aux pays en développement et de répondre aux critiques relatives au pouvoir de certaines multinationales, par exemple dans le commerce des graines.

9.3.4. Le Comité estime que les travaux sur les principes multilatéraux en matière de concurrence devraient se poursuivre au sein de l'OMC. Les travaux au sein de l'OMC devraient être encouragés avec autant d'enthousiasme que ceux qui ont lieu dans le cadre des négociations bilatérales entre l'UE et les États-Unis.

9.4 . *Marchés publics*

9.4.1. Le TEP fait une référence générale à la nécessité d'«étendre et de faciliter l'accès aux marchés publics» (autrement dit, des achats effectués par l'administration/les États). L'extension de l'accès aux marchés publics aux États-Unis est importante en raison d'un certain nombre de programmes «achetez américain». Pour faciliter l'accès aux marchés, on pourrait utiliser plus largement les informations électroniques sur les offres et les procédures électroniques d'appel d'offres.

9.4.2. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'accord multilatéral sur les marchés publics, à l'exception d'un accord plurilatéral qui se fonde largement sur l'accord UE-États-Unis conclu en 1994 dans le cadre du cycle de négociations de l'Uruguay Round. Par conséquent, les progrès bilatéraux ne seraient pas en contradiction avec une approche multilatérale. Néanmoins, le fait que peu de pays ont paraphé l'accord relatif aux marchés publics (AMP) de l'OMC s'explique notamment par sa complexité et donc les coûts de conformité élevés par rapport aux bénéfices que peuvent éventuellement en retirer les petits pays ou les pays en voie de développement qui sont membres de l'OMC. Une simplification de l'AMP contribuerait donc à sa plus large diffusion, sans que celui-ci soit imposé aux pays en développement.

9.4.3. Le Comité invite instamment la Commission à continuer à œuvrer pour une amélioration de la couverture des marchés publics américains, en particulier au niveau de l'État.

9.4.4. Le Comité insiste pour que l'UE et les États-Unis profitent des négociations bilatérales sur les marchés publics pour envisager la façon de simplifier la nature complexe de l'accord plurilatéral existant, et ce en vue d'accroître le nombre de signataires.

10. **Extension du dialogue transatlantique**

10.1. La déclaration du TEP mentionne également le souhait des deux parties d'encourager une participation accrue au dialogue transatlantique. Le Comité souligne cet objectif dans son avis sur les relations transatlantiques de 1996. Il accueille donc favorablement ce vaste objectif, mais est préoccupé par le peu de progrès réalisé dans plusieurs domaines. Si le dialogue transatlantique des milieux d'affaires est une réussite et inclut désormais le dialogue des petites entreprises, d'autres éléments du dialogue ont peu ou pas évolué.

10.2. Le dialogue sur l'environnement débutera à l'automne, à Vienne, lors d'une conférence majeure, mais malheureusement, le dialogue des consommateurs, qui devait être entamé au début de cet été, a dû être reporté. Le financement étant une question clef, il importe que les fondations participent à ces dialogues. Le dialogue sur le travail n'a que peu progressé et même s'il s'est réuni de manière informelle, il doit encore définir un ordre du jour précis. Le dialogue des agriculteurs n'a pas encore de caractère officiel. La participation des représentants des pouvoirs publics au stade ultime des dialogues pourrait contribuer à renforcer leur poids.

10.3. Le dialogue sur l'éducation et la formation est une réussite, avec une conférence majeure sur la formation de la main-d'œuvre, tenue à Akron, dans l'Ohio, au début de cette année, et un séminaire de suivi organisé à Londres, en mai, sur l'accès au travail des personnes défavorisées. Ces conférences devraient déboucher sur plusieurs partenariats transatlantiques.

10.4. Un des problèmes rencontrés est le manque de liens entre ces dialogues. Le dialogue transatlantique de la société civile qui aurait pu chapeauter les autres joue finalement le rôle plus limité d'un dialogue transatlantique des donateurs. Ainsi, une idée qui ressort de la conférence d'Akron et d'un avis du Comité, qui est celle d'un prix transatlantique récompensant les entreprises offrant aux personnes défavorisées la possibilité de suivre une formation ou de travailler, ne pourra réussir que s'il existe une coopération avec le dialogue des milieux d'affaires. Le Comité entend encourager un tel système.

10.5. Une question non traitée dans le domaine des relations interpersonnelles est celle des innombrables formalités administratives que doivent accomplir les visiteurs transatlantiques.

10.6. Le Comité est préoccupé par le fait que les résultats enregistrés par le dialogue transatlantique des milieux d'affaires risquent d'être limités du fait de l'absence de consensus, aux États-Unis, sur les avantages du commerce international. Afin de contrer les critiques de certains groupements de défense de l'environnement et des intérêts des travailleurs et des consommateurs, le Comité recommande que le dialogue transatlantique des milieux d'affaires prenne davantage en compte ces intérêts. Un autre moyen consisterait à mener un dialogue transatlantique économique et social global plus officiel. Il espère également que les milieux d'affaires américains consentiront davantage d'efforts pour convaincre l'opinion publique de leur pays des avantages d'un engagement sur le plan international.

10.7. Le Comité aimerait par conséquent que l'on mette davantage l'accent sur les relations interpersonnelles lors de la mise en œuvre du TEP. En d'autres termes, il s'agit de soutenir et d'encourager les dialogues transatlantiques existants ou proposés et de créer un forum leur permettant de communiquer et de coopérer. Le Comité propose d'organiser une réunion annuelle rassemblant tous les représentants des groupes d'intérêts sociaux et économiques participant aux dialogues transatlantiques et les représentants des institutions européennes, et ce afin d'examiner les progrès réalisés et de débattre du programme de travail de l'année à venir. Cette mesure permettrait de renforcer la transparence, de faciliter l'adoption d'une approche européenne commune et de jeter les bases d'un dialogue transatlantique économique et social englobant tous les autres, que le Comité pourrait contribuer à organiser.

Résumé/Conclusions

Le Comité salue les efforts de la Commission en vue de renforcer et d'approfondir la relation entre l'UE et les États-Unis. Il préfère le programme commercial plus limité établi par le partenariat économique transatlantique (y compris les amendements suggérés) aux propositions commerciales plus larges du Nouveau Marché transatlantique.

Le Comité est néanmoins déçu de voir que ces projets portent exclusivement sur les questions commerciales et que ni les travailleurs, ni les parties intéressées dans les secteurs de l'environnement et de la consommation, n'ont participé au débat. Nos organismes partenaires aux États-Unis expriment la même insatisfaction. Le Comité souhaiterait que l'on fasse de nouveaux efforts dans les domaines visés par son avis du 30 mai 1996 (CES 706/96 — JO C 212 du 22 juillet 1996).

Premièrement, la coopération commerciale entre l'UE et les États-Unis se déroulerait dans un esprit plus confiant si elle s'appuyait sur une discussion fructueuse concernant la création d'emplois stables assortis d'une protection sociale convenable. La création d'emplois constitue après tout un objectif important du TEP.

Deuxièmement, l'UE et les États-Unis ne sont pas parvenus, en dépit d'une concertation accrue sur les questions environnementales, à s'accorder sur un plan d'action suffisant pour lutter contre le réchauffement climatique mondial lors de la conférence de Kyoto en novembre 1997. Il faut intensifier les efforts pour aider les États-Unis à trouver une méthode acceptable pour son électorat afin de satisfaire à ces engagements internationaux importants.

Troisièmement, le Comité attend des progrès dans le domaine des aides accordées à l'étranger, de préférence dans le cadre d'une concertation incluant aussi le Japon, afin de donner aux besoins, de l'Afrique en particulier, la grande priorité politique qu'ils méritent.

Quatrièmement, les nouveaux dialogues transatlantiques doivent être dotés de ressources suffisantes et pris en compte comme il convient au plus haut niveau politique si l'on veut qu'ils apportent une contribution spécifique aux relations commerciales entre l'UE et les États-Unis.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant un instrument structurel de préadhésion [1]»

(98/C 407/46)

Le 4 juin 1998, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a constitué un groupe d'étude et désigné M. Walker comme rapporteur.

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour et 5 voix contre l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans la Communication «Agenda 2000», la Commission a formulé une série de propositions pour renforcer la stratégie de préadhésion pour l'ensemble des pays candidats de l'Europe centrale et orientale (PECO). Cette stratégie a pour objectif général d'offrir un programme cohérent pour préparer ces pays à l'adhésion à l'Union européenne et de:

I) regrouper les différentes formes de concours offerts par l'Union au sein d'un cadre unique, les partenariats d'adhésion (PA);

II) familiariser les candidats avec les procédures et les politiques de l'Union par leur participation à des programmes communautaires.

1.2. Avec le programme *Phare* et le concours au développement agricole, Agenda 2000 a proposé un concours structurel en faveur des pays candidats se montant à un milliard d'euros par an pour la période 2000-2006, soit au total 7 milliards d'euros. Cette aide viserait essentiellement à aligner les pays candidats sur les normes communautaires en matière d'infrastructures et notamment — par analogie avec le Fonds de cohésion — dans le secteur des transports et de l'environnement. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a approuvé le principe de la création d'un tel instrument structurel. Par conséquent, la Commission fait à présent une proposition de règlement établissant un instrument structurel de préadhésion (ISPA) qui se fonde sur l'article 235 du Traité.

1.2.1. Étant donné les objectifs similaires, il a été jugé opportun, à cet égard, de s'inspirer de l'approche du Fonds de cohésion révisé. Le concours octroyé concernera:

I) des projets environnementaux pour permettre aux pays candidats de satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire;

II) des projets en matière d'infrastructure de transport favorisant des modes de déplacement durables, et notamment des projets d'intérêt commun basés sur les critères de la décision du Conseil n° 1692/96 établissant les réseaux transeuropéens. Cela comprendra l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux ainsi qu'avec les réseaux transeuropéens, de même que l'accès à ces réseaux.

1.2.2. En outre, des mesures concernant les deux secteurs devraient également contribuer aux objectifs définis dans les PA.

1.2.3. Un équilibre approprié sera assuré entre les mesures relatives à l'environnement et celles relatives à l'infrastructure de transport.

1.3. Le projet de proposition envisage une approche basée sur des projets d'une taille minimale de 5 millions d'écus. Les taux de l'aide accordée au titre de l'ISPA peuvent s'élever jusqu'à 85 % et seront modulés de façon à encourager l'effet de levier de l'investissement, particulièrement celui du cofinancement par le secteur privé.

1.3.1. Les dispositions en matière de gestion et de contrôle financiers reflètent les dispositions du titre IX du règlement financier relatif au concours externe apporté par la Communauté. Les projets seront couverts par un protocole financier entre la Commission et le pays bénéficiaire, où figureront également les dispositions concernant les systèmes de gestion et d'évaluation.

1.3.2. En ce qui concerne les engagements budgétaires, la proposition s'aligne sur le système de versements annuels utilisé pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Cette exception au règlement financier nécessitera un accord budgétaire interinstitutionnel.

1.4. L'ISPA sera soumis aux dispositions de conditionnalité fixées dans le règlement des partenariats

[1] JO C 164 du 29.5.1998, p. 4.

pour l'adhésion et sera coordonné avec le programme *Phare* et avec le concours agricole de préadhésion dans le cadre du règlement sur la coordination du concours de préadhésion.

2. **Les propositions de la Commission**

2.1. *Pays éligibles*

2.1.1. Conformément aux orientations d'Agenda 2000 et aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg, une aide financière octroyée au titre des instruments de préadhésion structurel et agricole sera accordée aux pays candidats de l'Europe centrale et orientale. Ces pays sont énumérés dans l'article 1 de la proposition de règlement, à savoir:

Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

2.2. *Les priorités*

2.2.1. Compte tenu des dispositions d'Agenda 2000 et du volume de l'enveloppe financière proposée, il importe d'être particulièrement sélectif en ce qui concerne les secteurs que le nouvel instrument devra couvrir. Étant donné l'expérience tirée des besoins d'infrastructures des nouveaux Länder allemands à cet égard ainsi que de ses avis sur les pays candidats, la Commission propose que le financement au titre du nouvel instrument se limite à des projets relatifs à l'environnement et aux transports. Cela comprendrait des mesures telles que formation ou maintenance, de façon à assurer une mise en œuvre effective des projets.

2.3. *Environnement*

2.3.1. Comme il a été indiqué dans Agenda 2000, les pays candidats connaissent, dans l'ensemble, des problèmes environnementaux plus aigus que les actuels États membres de l'Union, notamment en ce qui concerne la pollution de l'air et de l'eau et la gestion des déchets.

2.3.2. Il est complexe et difficile de quantifier l'effort à fournir, compte tenu notamment de la nécessité de formuler un certain nombre d'hypothèses concernant par exemple la croissance économique, les schémas de consommation et le comportement futur. D'après les meilleures estimations disponibles, il semblerait cependant que le total des besoins en investissements, dans les dix pays candidats, pour satisfaire à l'acquis communautaire en matière d'environnement est de l'ordre de 100 milliards d'euros.

2.3.2.1. Ce chiffre ne se rapporte qu'aux investissements en relation avec le respect de l'acquis en ce qui concerne les directives concernant l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées, la pollution de l'air et la gestion des déchets solides. Cette estimation ne couvre pas les améliorations de l'environnement qui, quoiqu'elles puissent être une condition préalable au développement économique (telles que la réhabilitation des sols contaminés), ne sont pas soumises à une législation communautaire et pour lesquelles il n'est donc pas exigé d'investissement pour se conformer à l'acquis.

2.3.3. Il sera donc indispensable de déployer de grands efforts, impliquant une assistance technique et financière considérable de la part de l'Union européenne, si l'on veut permettre aux PECO d'arriver rapidement à l'ajustement de l'acquis communautaire en matière d'environnement. L'aide au titre de l'ISPA sera concentrée en premier lieu dans les domaines de la qualité de l'eau et de l'air et de la gestion des déchets; elle concernera par conséquent des projets environnementaux pour permettre aux pays bénéficiaires de satisfaire aux exigences de la législation environnementale communautaire et aux objectifs des partenariats pour l'adhésion.

2.4. *Transport*

2.4.1. Agenda 2000 souligne l'urgente nécessité de créer ou de remettre en état les infrastructures de transport des pays candidats ainsi que la nécessité de s'attaquer aux maillons manquants entre ces derniers et l'Union européenne. Sans ces investissements, il est vraisemblable que de graves problèmes d'encombrement apparaîtront, affectant l'ensemble des politiques du trafic de l'Union. Pour les pays concernés, les améliorations des infrastructures du trafic représentent une partie cruciale de leurs programmes de développement économique, et de ce fait de leur capacité à surmonter les pressions en matière de concurrence et de forces du marché provenant de l'Union européenne. Aussi le développement de systèmes de transport efficaces constitue-t-il un élément essentiel de la stratégie de préadhésion. Une telle stratégie devra poursuivre un développement équilibré et multimodal des infrastructures de transport.

2.4.2. Ce futur réseau devrait comprendre le réseau transeuropéen de l'Union actuelle, les éléments adéquats des réseaux nationaux des pays candidats et les connexions nécessaires entre eux. Selon les chiffres figurant dans la communication de la Commission, les coûts théoriques des investissements nécessaires pour créer le réseau transeuropéen de transport de l'Union dans les PECO ont été estimés à 50-90 milliards d'euros sur 15 ans, uniquement pour mettre les routes et voies ferrées existantes aux normes de l'Europe occidentale et répondre à la croissance escomptée du trafic, sans envisager de nouvelles liaisons.

2.4.3. La contribution de l'ISPA au futur réseau de transport consisterait donc à apporter des projets en matière d'infrastructure de transport favorisant des modes de déplacement durables, et notamment ceux qui constituent des projets d'intérêt commun sur la base des critères de la décision du Conseil n° 1692/96 et ceux permettant aux PECO de se conformer aux objectifs des

partenariats d'adhésion. Cela comprendrait l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux ainsi qu'avec les réseaux transeuropéens, de même que l'accès à ces réseaux.

2.4.4. Les résultats de l'étude sur les besoins en infrastructures de transport (TINA) seront également pris en considération pour définir les projets appropriés.

2.5. *Assistance technique*

2.5.1. Une petite partie du budget de l'ISPA peut être utilisée pour financer des études préparatoires ainsi que des dépenses d'assistance technique. Il faudra clairement établir le lien entre les mesures bénéficiant du concours et les projets financés au titre de l'ISPA. Cette assistance aura un rôle déterminant pour garantir le niveau élevé des projets, à la fois en termes de gestion et de mise en œuvre efficaces.

2.5.1.1. Les dépenses totales dans ce domaine, mises en œuvre à l'initiative de la Commission, ne dépasseront pas 2 % du financement total au titre de l'ISPA. L'instrument pour les grands projets d'infrastructure au titre de Phare, qui se concentrera en premier lieu sur le prolongement des réseaux transeuropéens au-delà des frontières de l'Union européenne et sur les problèmes en matière d'environnement liés à l'adhésion avec un impact transfrontalier, va aider à la préparation des projets financés éventuellement au titre de l'ISPA.

2.5.2. Il conviendra d'assurer une coopération étroite entre l'ISPA, Phare et l'assistance agricole dans le cadre de la préadhésion, pour éviter toute interférence entre les types d'opération à financer. Le comité envisagé par le règlement du Conseil relatif à la coordination du concours octroyé aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion [1] aura un rôle déterminant à cet égard.

2.5.3. Comme pour toute l'assistance apportée dans le cadre de la préadhésion, l'ISPA sera soumis aux règles de conditionnalité fixées dans le règlement sur le partenariat pour l'adhésion.

2.6. *Dispositions financières*

2.6.1. Par analogie avec le Fonds de cohésion, l'approche relative à l'ISPA devrait se faire par projet ou groupe de projets (appelés mesures), qui devrait être d'une taille suffisante pour avoir un impact significatif dans le domaine de la protection de l'environnement ou dans l'amélioration des réseaux d'infrastructure de transport. Compte tenu de l'expérience acquise avec le Fonds de cohésion et notamment pour éviter des charges administratives disproportionnées, il semble que les projets devraient être d'une taille minimale de 5 millions d'euros. Cette taille minimale doit également prendre en compte la petite taille d'un certain nombre de pays candidats.

[1] COM(1998) 150.

2.6.2. La sélection et l'approbation des projets se fonderont sur les programmes nationaux concernant le transport et l'environnement figurant dans le programme national relatif à l'adoption de l'acquis qui est un des principaux éléments du Partenariat pour l'adhésion. Ces programmes contiendront des stratégies spécifiques pour l'environnement et le transport et prendront en compte la dimension transnationale nécessaire pour le développement des réseaux transeuropéens futurs. La proposition de règlement précise également un certain nombre de critères conçus pour garantir le haut niveau de qualité des projets, et notamment leur effet de levier et leur degré de disponibilité.

2.6.3. La répartition indicative des ressources de l'ISPA entre les pays bénéficiaires sera assurée par la Commission sur la base des critères de population, de PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat (qui est le plus à même de refléter de manière réaliste la richesse des pays en question) et de superficie.

2.6.3.1. Les dotations seront établies dans les limites d'un plafond et d'un plancher de manière à garantir une certaine flexibilité financière. Il sera également dûment tenu compte des déficiences respectives de chaque pays en matière d'infrastructures environnementales et d'infrastructures de transport. Ces dotations pourront être ajustées ultérieurement de façon à tenir compte des résultats de chacun des pays bénéficiaires au cours des années antérieures dans la mise en œuvre des mesures de l'ISPA.

2.6.4. Il est jugé important que, chaque fois que cela sera possible, l'ISPA ait un effet catalyseur stratégique en rapport avec les besoins globaux d'investissement d'un pays plutôt qu'en subventionnant des investissements ad hoc. Agenda 2000 exige également des ressources structurelles qu'elles aient un effet multiplicateur accru en recourant davantage à des formes d'aide autres que les subventions directes. D'une manière plus précise,

I) les faibles ressources du secteur public devraient avoir un effet de levier, notamment en mobilisant le cofinancement du secteur privé;

II) l'assistance provenant de l'ISPA ne devrait pas «évincer» d'autres financements potentiels, et notamment les ressources locales et les recettes générées par les projets.

2.6.5. La Commission cherchera à maximiser l'effet multiplicateur de l'ISPA en incitant à recourir davantage encore aux sources de prêts et de financement en fonds propres, notamment du secteur privé. En mettant l'accent sur la recherche d'autres sources de financement, on luttera contre la tendance à attendre systématiquement un taux élevé de subventions; cette démarche pourrait également être jugée importante dans la mesure où elle soutient les efforts des pays candidats pour passer à l'économie de marché.

2.6.5.1. L'objectif est donc de moduler le taux du concours communautaire au titre de l'ISPA selon le type de projet et le système de financement en cause. Il pourra atteindre 85 % de la dépense publique ou assimilée; le niveau précis du concours tiendra également compte de:

I) l'intérêt communautaire général du projet spécifique mis en œuvre;

II) la capacité du projet de générer des revenus;

III) l'application du principe «pollueur-payeur».

2.6.5.2. Une telle approche donne la flexibilité permettant d'utiliser un taux d'aide inférieur pour ces projets lorsqu'un financement par prêt est possible, le plafond permettant à la Commission de moduler le taux au cas par cas.

2.6.6. Les articles de l'ISPA concernant la gestion financière reflètent les dispositions du titre IX du règlement financier applicable au budget général de l'UE qui contient les dispositions particulières applicables aux aides extérieures. En substance, cela signifie que les projets adoptés par la Commission seraient couverts par un protocole financier à établir entre la Commission et le pays bénéficiaire. Les détails des mécanismes de paiement concernant les projets ainsi que les systèmes de gestion, d'évaluation et de contrôle figureront également dans les protocoles financiers. Dans les cas autorisés par le règlement financier, ces mécanismes et systèmes seront similaires à ceux du Fonds de cohésion.

2.6.6.1. Cependant, un système plus simple et plus efficace s'appliquera aux engagements budgétaires dans le cadre de l'ISPA, qui va opérer sur la base de projets pluriannuels. L'engagement initial sera effectué lorsque la décision d'accorder le concours communautaire est prise par la Commission. Les engagements concernant les versements annuels ultérieurs seront effectués au début de chaque exercice budgétaire et au plus tard au 1er avril de l'année en question.

2.6.6.2. Tout en améliorant la gestion des mesures pluriannuelles, cette exception au règlement financier, par laquelle les affectations budgétaires sont autorisées pour la durée d'une année budgétaire, devra être incluse dans l'accord interinstitutionnel. Pour éviter de trop grandes différences entre le niveau des engagements et celui des paiements, et afin d'inciter à utiliser de manière efficace les ressources, le concours accordé pour un projet dont les travaux n'ont pas été commencés dans les limites contractuelles prévues dans le mémorandum financier sera annulé.

2.6.6.3. Une telle approche permettra d'obtenir une vue globalement cohérente des opérations qui seront entreprises pour chaque projet et de faciliter un degré de décentralisation sauvegardant une gestion, un contrôle et une évaluation efficaces. Ceci signifie que, dans la mesure autorisée par le règlement financier, et convenue dans les mémorandums financiers respectifs, la mise en œuvre des projets sera de la responsabilité des PECO sous la supervision de la Commission. À partir du 1er janvier 2000, et en tout cas au plus tard le 1er janvier 2002, les pays bénéficiaires devront avoir mis en place les systèmes de gestion et de contrôle requis. Le cas échéant, le recours à une aide extérieure sera possible jusqu'au 1er janvier 2002.

2.7. *Suivi et évaluation*

2.7.1. Les mécanismes d'évaluation et de suivi de l'ISPA seront menés conjointement par le pays candidat en question et par la Commission en suivant des procédures décrites dans les mémorandums financiers individuels. De manière plus précise, le suivi sera mis en œuvre par référence à des indicateurs physiques et financiers chiffrés en rapport avec le caractère précis du projet en cause et de ses objectifs. Pendant la mise en œuvre des projets, ainsi qu'après leur achèvement, l'évaluation établira pareillement si les objectifs initiaux peuvent être atteints ou l'ont été. La capacité d'évaluation des organismes chargés de la mise en œuvre et du suivi dans les PECO sera également renforcée, comme il convient, par une aide technique.

2.8. *Comité — aide à la mise en œuvre*

2.8.1. Pour la mise en œuvre du règlement sur l'ISPA, la Commission serait assistée par un comité consultatif composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. Le comité émettrait des avis sur des questions dont il aura été saisi par la Commission, le cas échéant en organisant un vote. La Banque européenne d'investissement (BEI) participerait, sans droit de vote.

2.9. *Calendrier*

2.9.1. L'adoption du projet de règlement de l'ISPA et, ultérieurement, sa négociation et sa consultation au sein des autres institutions de l'UE, seront entreprises dans le cadre du calendrier général pour l'approbation des autres instruments de préadhésion figurant dans Agenda 2000.

3. **Observations générales**

3.1. Dans la même ligne que son précédent avis d'initiative [1], le CES accueille favorablement les propositions de la Commission en faveur d'un renforcement

[1] Renforcement de la stratégie de préadhésion — JO C 157 du 25.5.1998, p. 58.

de la stratégie de préadhésion consistant à offrir aux PECO un programme cohérent pour les préparer à leur adhésion à l'UE.

3.1.1. Le Comité marque son accord sur l'objectif général consistant à regrouper les différentes formes de concours offerts par l'Union au sein du cadre unique des partenariats d'adhésion et de familiariser les PECO avec les politiques et les procédures de l'Union en leur offrant la possibilité de participer à des programmes communautaires.

3.1.2. Le Comité approuve également la décision de concentrer cette assistance sur des mesures relatives aux infrastructures d'environnement et de transport, conformément à l'approche suivie pour le Fonds de cohésion révisé.

3.1.3. Le Comité a toujours souligné l'importance des questions relatives à l'environnement et manifeste sa préoccupation face à l'absence générale de progrès dans ce domaine. Il observe que les pays candidats connaissent généralement des problèmes environnementaux plus aigus que les États membres actuels et approuve sans réserves le choix de l'acquis environnemental comme un des domaines prioritaires de l'aide de l'ISPA.

3.1.4. Le Comité approuve également le choix de l'infrastructure de transport comme deuxième domaine prioritaire. Il estime qu'il est capital de créer un réseau cohérent à partir de la mosaïque actuelle des liaisons de transport et de réaliser des connections sûres et rapides entre les pays afin d'accroître l'efficacité du marché unique et de maximiser le potentiel du commerce européen.

3.1.4.1. Comme l'a déclaré M. Kinnock, Membre de la Commission, «Les frontières ne peuvent s'ouvrir, les personnes et les marchandises ne peuvent circuler librement que si les routes, les chemins de fer, les aéroports et les ports en Europe centrale et orientale sont au point. Le réseau qui a été présenté aujourd'hui représente une étape majeure dans cette direction».

3.2. Le Comité observe que les meilleures estimations disponibles font apparaître que le total des besoins en investissements, dans les dix PECO, pour satisfaire à l'acquis communautaire en matière d'environnement est de l'ordre de 100 milliards d'euros.

3.2.1. Le Comité observe de même que l'investissement nécessaire pour les infrastructures de transports a été estimé à 50-90 milliards d'euros sur 15 ans, et ce uniquement pour mettre les routes et les voies ferrées aux normes de l'UE et pour répondre à la croissance escomptée du trafic, sans envisager de nouvelles liaisons.

3.2.2. De ces besoins globaux s'élevant à environ 170 milliards d'euros, il est proposé que l'UE apporte une aide annuelle de 1 milliard sur la période 2000-2006, soit un total de 7 milliards d'euros, ou encore 4 % environ des besoins en investissements escomptés.

3.2.2.1. Le CES observe que le financement de l'action structurelle proposé au titre des Fonds européens de politique régionale et de cohésion a été accru pour la période 2000-2006, comparativement avec la période 1993-1999, selon le schéma suivant (en milliards d'euros):

	1993-1999	2000-2006
Fonds structurels		
— Régions Objectif 1	119	140
— Régions autres objectifs	59	70
Total Fonds structurels	178	210
Fonds de Cohésion	17	20
Total États membres actuels	195	230
Pays candidats:		
— Préadhésion	—	7
— Postadhésion	—	38
Total pays candidats	—	45
Total	195	275

3.2.2.2. Le CES estime qu'il faut considérer une nouvelle répartition du montant de 45 milliards d'euros octroyé aux pays candidats entre la phase de préadhésion et celle de postadhésion. Il attire l'attention sur le fait que l'on considère actuellement peu probable qu'aucun des pays candidats n'adhère avant que la période de financement ne soit bien entamée et que le nombre de pays qui feront partie de la première vague risque d'être limité. C'est pourquoi la période au cours de laquelle un financement de postadhésion sera disponible sera restreinte et seul un petit nombre de pays sera admis à en bénéficier.

3.2.2.3. À la lumière de cette situation, et puisqu'il est souhaité de hisser les pays candidats au niveau de l'acquis environnemental et de revaloriser au plus tôt leur infrastructure de transports, le CES recommande qu'un plus grand pourcentage des 45 milliards d'euros soit destiné à la phase de préadhésion; une augmentation qui porterait cette somme à 2,5 milliards d'euros par an, soit au total 17,5 milliards d'euros, permettrait dans une certaine mesure de réduire l'écart existant actuellement entre les investissements nécessaires dans la période de préadhésion et les fonds disponibles.

3.2.3. D'autres sources de financement seront disponibles auprès de la Banque européenne d'investissement,

de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et de la Banque mondiale; le secteur public interviendra dans le financement au sein des PECO et le principe du «pollueur-payeur» sera d'application dans le domaine du progrès environnemental.

3.2.3.1. Il importe également qu'un financement parallèle soit disponible auprès des États membres individuellement.

3.2.3.2. Il semble cependant que l'ensemble du financement disponible auprès de toutes ces sources ne couvrira pas la somme des investissements nécessaires, notamment pour l'ajustement à l'acquis communautaire en matière d'environnement, et il convient de se demander s'il sera possible d'attirer des financements suffisants dans le secteur privé pour parvenir à ces objectifs dans un délai acceptable.

3.2.3.3. Le CES estime que, pour atteindre un niveau maximum de cofinancement par le secteur privé, il sera nécessaire de développer une véritable stratégie de partenariat industriel. Plus spécifiquement, il conviendrait d'éviter un excès de préprogrammation afin de ne pas étouffer l'initiative du secteur privé et d'ouvrir le terrain à une approche innovatrice à l'égard du secteur privé.

3.2.3.4. Des efforts devraient être faits pour accroître la disponibilité de nouvelles sources de financement, par exemple en plaçant les systèmes bancaires des pays candidats dans une position saine et en renforçant les marchés financiers, ce qui aiderait à attirer des capitaux privés intérieurs et extérieurs.

3.2.3.5. Le CES tient également à souligner que l'investissement nécessaire n'est pas seulement financier mais technologique. C'est pourquoi il sera capital d'instaurer des droits fixes de propriété, la protection de la propriété intellectuelle industrielle ainsi qu'une réglementation et des pratiques dans le domaine de la concurrence qui soient conformes aux normes de l'UE.

3.3. Étant donné la probable insuffisance de fonds disponibles, le CES estime que le concours au titre de l'ISPA devrait se concentrer sur les projets et sur les domaines susceptibles de produire le plus grand impact sans être disséminé sur un éventail trop large de projets.

3.3.1. Pour cette raison, le CES approuve la décision de limiter le concours au titre de l'ISPA aux projets d'une valeur minimale de 5 millions d'euros.

3.3.2. Le CES prend acte de ce que les estimations concernant le financement nécessaire aux infrastructures de transport n'envisagent aucune liaison nouvelle, mais il observe à cet égard que, si la remise en état des infrastructures existantes apportera certains avantages, ses retombées sur les flux commerciaux à l'intérieur des PECO, entre les PECO ainsi qu'entre les PECO et les États membres de l'Union européenne resteront limitées si des dispositions pour de nouvelles liaisons ne sont pas prises et que les effets bénéfiques sur les économies des PECO et des États membres actuels en seront réduits.

3.3.2.1. Des systèmes efficaces de transport sont indispensables à l'économie de l'Union européenne et au fonctionnement du libre mouvement des biens et des personnes, principe fondamental de l'UE. Ces questions influent également de façon directe sur la sécurité des personnes et sur l'environnement. Très peu de pays candidats ont placé les transports routiers en bonne place au nombre de leurs priorités, bien qu'ils aient connu un accroissement sensible du nombre de propriétaires de voitures. Les fonds nationaux disponibles sont insuffisants pour effectuer les améliorations nécessaires en matière d'infrastructure afin de répondre aux contraintes supplémentaires qui touchent les systèmes de transport. Des réseaux transeuropéens modernes sont vitaux pour la compétitivité européenne, pour la croissance et l'emploi durables et à long terme; ils sont également essentiels pour permettre aux pays candidats de développer des économies compétitives capables de gérer les demandes et d'exploiter les opportunités du marché unique.

3.3.3. C'est pourquoi le CES estime que la stratégie de remise en état des infrastructures de transport dans les PECO doit être étayée par la construction de liaisons nouvelles entre les PECO et les États membres de l'UE. Il observe que l'accès aux réseaux transeuropéens fait partie du programme ISPA mais que le coût de dispositions en ce sens n'est pas repris dans les estimations du financement nécessaire. Étant donné la décevante absence de progrès dans les projets existants de réseaux transeuropéens, c'est la question du financement de telles liaisons qui se pose.

4. **Observations particulières**

4.1. Le CES approuve l'avis de la Commission selon lequel l'engagement de faibles ressources du secteur public devrait avoir un effet de levier, notamment en mobilisant le cofinancement du secteur privé et que l'assistance provenant de l'ISPA ne devrait pas évincer d'autres sources de financement.

4.2. Le CES approuve la proposition de conserver une souplesse dans les pourcentages d'aide, en fonction des autres financements disponibles, mais observe que les pourcentages d'aide peuvent atteindre 85 % du coût d'un projet et prônerait, vu le montant relativement modeste du financement disponible au titre de l'ISPA, que ce taux soit considéré comme un plafond mais qu'il ne puisse devenir la norme.

4.2.1. Afin de maximiser l'effet de synergie, des efforts devraient être faits pour lier des projets de l'ISPA à des projets déjà existants dans les pays bénéficiaires, en créant à cet effet une meilleure coordination avec les budgets nationaux et en améliorant les perspectives de financement par le secteur privé.

4.3. Le CES accueille favorablement l'approche pragmatique de la Commission visant à sélectionner les projets selon les critères de l'intérêt communautaire général du projet particulier mis en œuvre, de la capacité du projet à générer des revenus et de l'application du principe «pollueur-payeur».

4.4. Le CES observe que l'assistance fournie au titre de l'ISPA peut revêtir la forme de bourses non remboursables, d'avances remboursables, de provisions pour garantie d'emprunt, de bonifications d'intérêts, de participation à des capitaux à risque ou d'autres formes de dispositions financières. Elle diffère en cela du Fonds de cohésion qui débourse une aide directe non remboursable. Le Comité approuve cette orientation parce qu'elle améliorera la souplesse d'opération et permettra de fournir le financement adéquat au cas par cas selon les nécessités des projets individuels. Les avances remboursables, en particulier, ont un meilleur effet multiplicateur car, une fois remboursées, elles peuvent être recyclées en faveur d'autres projets.

4.4.1. Le Comité approuve également le fait que la Banque européenne d'investissement sera consultée sur le type de plan financier le plus approprié pour chaque projet.

4.5. Le Comité approuve le fait que le financement sera octroyé aux pays bénéficiaires en fonction de leur population, de leur superficie et de leur PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat, et que ceux dont le PIB par habitant est le plus faible recevront la plus grande aide. De même, il accueille favorablement le fait que les faiblesses de chaque pays en matière d'infrastructure d'environnement et de transport seront dûment prises en compte.

4.6. Le CES est d'accord avec la Commission sur la nécessité d'assurer un suivi, une évaluation et un contrôle adéquats des projets. Il prend note que les systèmes de gestion et de contrôle demandés devront avoir été mis en place dans les pays bénéficiaires pour le 1er janvier 2002 et recommande que la création de ces mécanismes soit un préalable obligatoire à tout financement au titre de l'ISPA. Il estime également que le fonctionnement et l'efficacité globaux du programme ISPA devraient faire l'objet de révisions régulières.

4.7. Le CES approuve le recours à un système plus simple et plus efficace en matière d'engagement budgétaire, et notamment la disposition selon laquelle le concours accordé pour un projet dont les travaux n'ont pas commencé dans la période budgétaire spécifiée sera automatiquement annulé.

4.8. Le Comité note que, lorsque des projets de réhabilitation industrielle ou de développement rural menés dans le cadre du programme Phare nécessitent des améliorations de l'infrastructure de transport, ceux-ci seront financés par le programme Phare. Il note également que le financement peut être fourni au titre de l'ISPA lorsqu'il s'agit d'études de faisabilité et d'assistance technique destinées à des projets qui seront financés au titre du programme Phare. Le Comité accepte cette logique mais tient à souligner la nécessité de faire en sorte que ce chevauchement n'entraîne ni confusion ni double financement par les deux programmes.

4.9. En ce qui concerne l'assistance technique, le Comité recommande une attention toute particulière pour le développement des ressources humaines, la capacité administrative et la participation constructive des partenaires sociaux et des autres représentants de la société civile au processus de transition.

5. **Conclusion**

5.1. Le CES approuve les propositions de la Commission pour un ISPA. Il est notamment d'accord sur le fait que celui-ci doit avoir un effet catalyseur stratégique, mais il est préoccupé par l'écart qui existe entre l'échelle de l'aide fournie et le montant total du financement nécessaire. C'est pourquoi il estime que les 45 milliards d'euros octroyés aux pays candidats pour la période 2000-2006 devraient être répartis de manière plus égale entre l'assistance au cours des phases de préadhésion et de postadhésion.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de sa compétence, des résultats des négociations de l'Organisation mondiale du commerce sur les services financiers»

(98/C 407/47)

Le Conseil a demandé le 28 juillet 1998, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, l'avis du Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de confier à M. Pelletier, désigné en qualité de rapporteur général, la préparation des travaux en la matière.

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 69 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

Le Comité économique et social a pris connaissance de ce que la Communauté européenne présentera au Conseil une proposition de décision concernant les résultats finaux des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les services financiers.

1. **Historique**

1.1. *L'accord intérimaire du 28 juillet 1995*

Le Comité rappelle que lors de la création de l'OMC, en décembre 1993, à l'issue du cycle de négociations multilatérales dit «Cycle d'Uruguay», dont l'acte final a été officiellement signé à Marrakech le 15 avril 1994 lors de la Conférence ministérielle du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), l'accord général sur le commerce des services («GATS») a été adopté, en même temps qu'étaient fixés le cadre et l'échéance impartis aux négociations dans certains secteurs de services dont les services financiers.

En ce qui concerne ces derniers, les négociations devaient commencer le 1er janvier 1995 et être conclues dans un délai de six mois. Elles se sont achevées, en fait, le 28 juillet 1995 sur un semi-échec: les États-Unis ont refusé de signer, considérant comme insuffisantes les offres déposées par les principaux pays en développement (Asie du Sud-Est et Amérique latine, en particulier). Ce n'est que grâce à une initiative de dernière heure prise par l'Union européenne, qu'un accord intérimaire, dont le pivot est le deuxième protocole à l'Accord général sur le commerce des services, a pu être adopté, moyennant l'abstention des États-Unis.

Les offres et les listes d'exemption à la clause NPF y étaient annexées. La date limite pour leur mise en œuvre était le 1er novembre 1997. À cette date, les membres pouvaient pendant 60 jours modifier ou retirer tout ou partie de leur offre et/ou introduire d'éventuelles demandes d'exemptions à la clause NPF. Il était également prévu qu'une nouvelle période de négociation serait ouverte pendant le second semestre 1997 afin de parvenir à un accord définitif.

1.2. *Les négociations du second semestre 1997*

Le Comité reconnaît l'importance des négociations ouvertes durant le deuxième semestre de 1997 qui ont abouti à un nouvel accord, le 12 décembre 1997. Ce cinquième protocole annexé à l'Accord général sur le Commerce des services, réunit 102 pays signataires dont 70 pays [1] (l'UE comptant pour 1) ont remis une nouvelle offre et 32 pays ont maintenu leur offre de 1995.

2. **L'Accord du 12 décembre 1997**

2.1. *Entrée en vigueur*

Le Comité prend acte que l'accord doit entrer en vigueur le 1er mars 1999 après que les pays signataires auront accepté «le cinquième protocole» du GATS (General Agreement on Trade in Services) par signature ou ratification avant le 29 janvier 1999. Si, au 30 janvier 1999 tous les membres concernés n'ont pas approuvé le cinquième protocole, les membres qui l'auraient approuvé à temps peuvent décider qu'il entrera néanmoins en vigueur, proroger le délai d'approbation ou décider qu'il n'entrera pas en vigueur. Une période de 60 jours, après le 28 février 1999, étant ensuite réservée à la décision de mise en forme du «cinquième protocole» par les pays l'ayant ratifié, dans le cas où certains

[1] Australie, Bahrein, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Chypre, République tchèque, République dominicaine, Équateur, Égypte, San Salvador, Communautés européennes et États membres, Ghana, Honduras, Hong-Kong (Chine), Hongrie, Islande, Inde, Indonésie, Israël, Jamaïque, Japon, Kenya, Corée, Koweit, Macao, Malaysie, Malte, Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Pakistan, Pérou, Philippines, Pologne, Roumanie, Sénégal, Singapour, République slovaque, Slovénie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Suisse, Thaïlande, Tunisie, Turquie, États-Unis, Uruguay, Venezuela.

membres signataires de l'accord, ne pourraient pas respecter la procédure.

Le Comité constate que, après vérification technique, les listes individuelles d'engagements à annexer au cinquième protocole ont été approuvées par le Conseil du Commerce des Services de l'OMC le 26 février 1998.

2.2. *Évaluation globale de l'accord*

Le Comité reconnaît les progrès réalisés par cet accord. Ce dernier couvre 95 % du marché mondial des services financiers et son principal mérite est de mettre fin à la situation transitoire et peu satisfaisante, connue depuis juillet 1995: la décision prise à cette époque par les États-Unis de ne pas s'associer à l'accord intérimaire signifiait, concrètement, que le premier acteur financier mondial refusait la logique d'un accord multilatéral, fondé sur le principe fondamental de la «clause de la nation la plus favorisée», à savoir l'extension automatique à l'ensemble des États signataires de telle ou telle mesure consentie au profit d'un de ces États.

Quoi qu'il en soit du caractère imparfait des offres présentées par certains pays membres de l'OMC, l'accord conclu en décembre 1997 repose sur le respect des principes de la non-discrimination, du traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée. Il soumet l'ensemble du secteur des services financiers (banques, assurances, services d'investissements) aux règles et disciplines multinationales du GATS et est important à double titre:

— La validité de cet accord n'est pas limitée dans le temps, ce qui marque bien qu'à l'instar d'autres secteurs économiques déjà couverts par l'OMC, les services financiers sont désormais entrés dans une phase d'examen permanent par l'Organisation mondiale du commerce. En outre, aucun des grands pays n'a assorti son offre d'une dérogation générale au principe du traitement de la nation la plus favorisée. Enfin, tout État signataire pourra recourir à l'organe de règlement des différends de l'OMC s'il estime qu'un autre État membre de l'OMC ne respecte pas les engagements qu'il a souscrits au titre de cet accord.

— Par comparaison avec la situation qui prévalait en 1995, la plupart des offres émanant des principaux pays émergents traduisent une amélioration certaine de leurs engagements de libéralisation.

3. **Observations générales**

Considérant les trois points développés ci-après, le Comité accueille favorablement la proposition de décision du Conseil.

3.1. *Position de la communauté bancaire*

La Fédération bancaire de l'Union européenne a multiplié ses interventions en faveur de la conclusion définitive d'un accord comprenant des engagements substantiels du plus grand nombre et a entretenu des relations privilégiées avec les représentants de la Communauté européenne et les représentants des gouvernements de l'Union européenne.

3.2. *Impact sur la stratégie des banques*

Pour les banques, comme pour l'ensemble des agents financiers, l'ouverture des marchés sur un plan mondial est un élément capital de leur stratégie tant pour parfaire la qualité des services qu'elles doivent à leurs clients qui, eux-mêmes internationalisent leurs activités sous la pression des forces du marché, que pour développer leurs propres actions sur de nouveaux territoires avec, comme garantie, la transparence des réglementations et la certitude que l'ensemble des banques et agents financiers sont soumis aux mêmes règles prudentielles et réglementaires.

3.2.1. La globalisation des marchés

La mondialisation des économies, qu'elle soit un bien ou un mal, qu'elle soit voulue ou subie, est un fait. Les entreprises grandes, moyennes ou petites sont souvent étranglées sur leurs marchés nationaux et doivent franchir le cap de l'internationalisation. Ce phénomène sera, sans doute, accentué par l'instauration du marché monétaire unique.

Il est de la responsabilité des banques de suivre les besoins de leurs clients. S'il est vrai que l'internationalisation des grandes entreprises a déjà eu lieu, il est clair qu'une seconde vague touchant les moyennes entreprises est inéluctable. Les marchés intérieurs des pays industrialisés se rétrécissent par le double jeu de la surproduction et de la satisfaction de la demande. La conquête de nouveaux horizons pour l'ensemble du secteur productif est inéluctable. Les banques se doivent alors de mondialiser leurs réseaux d'intervention pour offrir une gamme de services infiniment plus étendue sur un plan géographique.

3.2.2. La transparence

L'instauration de règles uniformes, compréhensibles et permanentes stimulera l'activité des prêteurs de fonds et permettra aux banques d'accroître leur contribution au financement du monde en développement dans un climat de confiance et de plus grande maîtrise des risques encourus. Ce faisant, les banques des pays développés trouveront dans l'internationalisation plus accentuée de leurs activités et de leurs financements, les compléments de revenus que ne leur offrent plus toujours leurs marchés domestiques.

Un nouvel équilibre mondial entre pourvoyeurs de fonds et emprunteurs, étayé par des règles bancaires universellement acceptées, conduira à la restauration d'une fluidité financière et monétaire qui est le gage de la stabilité des relations entre les États.

3.2.3. La non-discrimination

L'acceptation et l'application du principe fondamental du GATT (la clause de la nation la plus favorisée), en mettant sur un plan d'égalité tous les partenaires avec l'engagement de ne procéder à aucune discrimination entre les contractants quelle que soit leur origine ou leur nationalité, contraignent, de fait, les États à supprimer les privilèges qu'ils ont une tendance naturelle à accorder à leur citoyens.

Sur ce plan, les accords signés à Genève en décembre dernier marquent une avancée considérable.

3.3. *Augmentation durable des flux de capitaux vers les pays émergents ou peu développés*

L'augmentation durable des flux de capitaux vers les pays émergents ou peu développés devrait continuer à améliorer la croissance de ceux-ci. Elle devrait également faciliter l'assainissement de ces économies et restaurer la confiance des investisseurs dans les nations asiatiques touchées par la crise (exemple: Corée du Sud, Thaïlande, Indonésie).

4. **L'Ouverture de marchés à la concurrence pour le secteur des assurances**

4.1. Le secteur européen des assurances considère, au même titre que celui du secteur bancaire, que l'accord résultant des négociations OMC, constitue un succès important pour l'UE et pour les assureurs européens.

4.2. Le 5e protocole négocié entre les pays membres de l'OMC et les engagements pris à travers l'offre déposée par la Commission, ne présentent pas de difficultés pour le marché européen de l'assurance.

4.3. Le secteur des assurances souligne qu'à la différence de l'accord intérimaire, conclu en juillet 1995 à l'initiative de l'UE, l'accord du 12 décembre 1995 est définitif et ne comporte aucune dérogation au principe de traitement de la nation la plus favorisée.

4.4. L'accord met fin à une situation très préjudiciable du bon fonctionnement du système multilatéral des échanges et aux intérêts du secteur européen des services financiers et de l'assurance, en raison de la décision des États-Unis de juin 1995, de maintenir une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée et de négocier des accords bilatéraux d'ouverture des marchés.

4.5. Dans le domaine de l'assurance, cet accord comporte une amélioration importante, tant en quantité qu'en qualité, des offres émanant des pays émergents d'Asie, d'Amérique latine, d'Europe centrale et orientale, d'Afrique et du Moyen-Orient.

4.6. Selon les termes de la plupart des 60 offres déposées, il deviendra possible de détenir des participations étrangères majoritaires, d'ouvrir des succursales, de bénéficier du même traitement que les assureurs nationaux et de réaliser, sans limitation, des opérations transfrontalières, tant en assurance transport qu'en réassurance.

4.7. Il est important de rappeler que le Japon a accepté d'inclure dans son offre, sous forme d'engagements additionnels, l'intégralité de l'accord bilatéral conclu en matière d'assurance en décembre 1996 avec les États-Unis.

5. **Conclusion**

Le Comité estime que l'accord signé à l'Organisation mondiale du commerce en décembre dernier est un grand pas vers la libéralisation des marchés financiers et appuie la recommandation faite par la Commission au Conseil d'approuver le texte du cinquième protocole au nom de la Communauté européenne pour ce qui est des matières relevant de sa compétence.

Ceci étant, il reste de nombreux progrès à accomplir: deux des plus grands marchés de la planète, la Chine et la Russie, sont encore en dehors des accords. En outre, les engagements pris sont de qualité très inégale selon les pays. Il faudra poursuivre les négociations afin de les améliorer, de lutter si possible contre les systèmes réglementaires limitant la concurrence et aboutir à une suppression réelle des obstacles. Il faudra aussi veiller à ce que la supervision et le contrôle soient également traités dans le cadre de nouvelles négociations.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur «L'emploi et l'euro»

(98/C 407/48)

Le 27 janvier 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur d'élaborer un avis sur le thème suivant: «L'emploi et l'euro».

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 1998 (rapporteur: M. Geuenich).

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 115 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions le présent avis.

CONDITIONS DE SUCCÈS DE L'UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. Introduction

1.1. Pour apprécier les effets de l'UEM sur l'emploi, il est important de faire la distinction entre les effets à court et à long terme. Par exemple, les énormes efforts d'épargne consentis par les pouvoirs publics de plusieurs pays européens pour atteindre le critère de déficit de 3 % pourraient avoir eu notamment pour effet, ces dernières années, de freiner le développement conjoncturel en Europe. L'évolution de l'emploi a été, elle aussi, d'autant plus défavorable. Ces effets négatifs à court terme sur la croissance devraient également se répercuter sur le lancement de l'UEM.

1.2. Avec le ralentissement de l'activité économique, qui s'est accompagné d'une baisse des recettes fiscales et d'une hausse des dépenses sociales, la pression s'est accrue sur les budgets publics, ce qui entraîne généralement des déficits plus élevés. On peut dire en ce sens qu'il y avait un conflit entre les critères monétaires et budgétaires. Si la politique financière voulait atteindre les objectifs qu'elle s'était imposés en matière de déficit, elle devait freiner l'évolution conjoncturelle, entraînant ainsi des conséquences considérables sur la croissance et l'emploi. Les effets de ces contraintes budgétaires devraient s'estomper après le démarrage de l'UEM.

1.3. Des effets à court terme peuvent également provenir de la fixation des taux de conversion en euro. Ceux-ci devraient généralement être neutres en termes de concurrence, mais il se pourrait que des spéculations à court terme sur les taux de change fassent obstacle à cette neutralité, même s'il n'y a pour l'instant aucun signe dans ce sens. Les incidences du changement actuel des taux de change réels en présence de taux de change nominaux effectivement stables à l'intérieur de l'UE pourraient néanmoins se révéler plus graves. Ainsi, la République fédérale d'Allemagne, par exemple, a récemment amélioré sa position concurrentielle par une baisse de ses coûts salariaux unitaires au détriment de ses partenaires à l'intérieur de l'Union. Selon les prévisions toutefois, les taux de change ne devraient plus être ajustés jusqu'au démarrage de l'UEM, le 1er janvier 1999. Aussi les pays participant au lancement seront-ils soumis à des conditions de départ différentes par rapport à leur compétitivité. Il faudra ensuite attendre un certain temps pour que cessent les effets qui en résulteront.

1.4. La conduite des politiques salariales et du marché du travail se répartit traditionnellement entre trois pôles. La Banque centrale nationale est souvent investie du pouvoir de politique monétaire en matière de taux de change et de taux d'intérêt à court terme, tandis que le Parlement et le gouvernement assument les politiques budgétaires, notamment pour l'éducation et le système social. Les traitements et les salaires sont négociés entre les employeurs et les syndicats.

1.5. Les effets de l'UEM à plus long terme sur la croissance et l'emploi dépendent donc de l'orientation et de l'alignement des politiques salariales, monétaires et financières en Europe. C'est cela qui déterminera si les avantages de l'UEM pouvant résulter d'une baisse des coûts de transaction et des intérêts nominaux, d'une concurrence accrue et d'une meilleure transparence des prix pour les consommateurs ne sont pas contrebalancés par des risques supplémentaires qui consisteraient en une capacité réduite de l'espace monétaire élargi à s'adapter en cas de perturbation.

1.6. L'analyse passe sous silence tous les effets que l'on peut attendre du marché intérieur européen et de la libre circulation des travailleurs et du capital. Or, il en a résulté, et il en résultera encore à l'avenir, notamment une intensification des échanges commerciaux intra-européens, une croissance des investissements directs étrangers et des mouvements migratoires. Le présent avis, quant à lui, ne prend en considération que les incidences sur la situation de l'emploi qui ont pour origine l'introduction de l'euro.

2. Observations générales

2.1. *Dynamique salariale et convergence préalables à l'Union monétaire*

2.1.1. Dans le contexte du processus de convergence des économies européennes, on a assisté depuis le milieu des années 80 à un processus d'alignement des augmentations des salaires nominaux. Au milieu des années 70, la situation était encore différente. Les politiques monétaires et salariales réagissaient alors très différemment dans les pays d'Europe occidentale à la hausse des prix des importations déclenchée par la crise du pétrole.

2.1.2. Alors que certaines économies nationales s'étaient réengagées tout de suite après sur le chemin de la stabilité, d'autres affichaient encore des augmentations salariales importantes et un taux d'inflation élevé. Dans les pays qui s'efforçaient de retrouver une stabilité des prix, les écarts d'inflation survenus directement après la hausse des prix pétroliers sont demeurés faibles et se sont ensuite réalignés rapidement. Cette évolution s'est reflétée dans l'existence de taux de change largement constants entre les monnaies de ces pays.

2.1.3. Ce n'est qu'au début des années 80 qu'un véritable renversement de la tendance est intervenu dans toute l'Europe. Il est vrai qu'ici aussi l'inflation s'accélérait, en réaction à la nouvelle hausse des prix pétroliers. Néanmoins, les taux d'inflation ont diminué considérablement dès 1985 environ, grâce à une politique monétaire restrictive et en raison d'une faible demande. Ainsi, les taux d'augmentation des prix n'ont fait que se rapprocher en Europe; l'écart entre les taux d'inflation s'est réduit sensiblement. Ensuite, les années 90 ont été marquées par les répercussions de l'unification allemande et les efforts communs des pays européens pour atteindre les critères de Maastricht. Dans la perspective de la mise en place d'une monnaie commune, le processus de convergence des taux d'inflation — en ce qui concerne tant le niveau que l'écart — n'a fait que progresser depuis le début des années 90. Six mois avant la date prévue pour le démarrage de l'Union monétaire, les taux d'augmentation des prix — de même que les taux d'accroissement des revenus — ne diffèrent plus guère dans l'Union.

2.1.4. En ce qui concerne le nombre de chômeurs, on n'a pas pu réaliser de rapprochement semblable à celui des taux d'inflation, mais il est vrai que le niveau élevé du chômage en Europe peut être imputé à une multitude de causes différentes. Dans ce contexte se pose la question de savoir dans quelle mesure les marchés du travail se sont vraiment rapprochés en Europe. La convergence des taux d'inflation suffira-t-elle réellement à long terme pour assurer la réussite de l'Union monétaire, si celle-ci ne se fait éventuellement que sous la pression de taux de chômage différents ?

2.1.5. À court terme, l'existence de taux de chômage différents peut être compatible avec une monnaie commune. Toutefois, s'il n'y a toujours pas de convergence réelle à long terme, voire si les marchés du travail subissent encore une évolution divergente à la suite d'un nouveau choc défavorable au niveau de l'offre, des demandes de transfert entre les États membres pourraient se manifester, de même qu'un risque d'instabilité politique au sein de l'Union monétaire. Pour prévenir une telle évolution et l'apparition de transferts supplémentaires, il faut que les marchés du travail des pays participants présentent à long terme un degré semblable de flexibilité. Une situation quasiment identique prévaut également pour les pays non participants.

2.1.6. Le cadre institutionnel dans lequel est inscrit le processus de fixation des salaires varie beaucoup entre les pays de l'Union. Cela concerne moins le niveau où ont lieu les négociations salariales que les formes d'organisation des syndicats — syndicats politiques rattachés aux partis politiques ou syndicats unitaires et représentation sectorielle ou professionnelle — ainsi que l'intensité de la coordination macroéconomique. Il n'est par conséquent pas possible d'opérer une classification claire en matière de fixation des salaires en Europe.

2.1.7. Avec le début de l'Union monétaire européenne, la politique salariale dans les différents pays de l'UE se voit attribuer un rôle décisif. Avec le partage de la souveraineté sur la politique monétaire et la perte d'une monnaie propre, les écarts ne seront guère plus possibles entre les taux d'inflation dans le domaine des biens commercialisables entre les États membres, en présence de politiques salariales divergentes quant à l'objectif de stabilité. La Banque centrale n'aura désormais plus le pouvoir de permettre une dépréciation de la monnaie pour compenser les hausses excessives des traitements et des salaires et les politiques budgétaires des gouvernements seront soumises aux contraintes des critères de convergence de l'UEM. Il se pourrait par conséquent que les accords salariaux dépassant l'accroissement de la productivité et l'inflation ciblée aient tendanciellement pour effet une hausse du chômage.

2.1.8. Si on ne veut pas compromettre la compétitivité d'une région, les augmentations des salaires nominaux dans un marché monétaire entièrement intégré doivent rester dans les limites des gains de productivité prévus dans le pays en question et de la hausse des coûts salariaux unitaires dans les autres pays. En présence d'une politique monétaire européenne, les atteintes à la stabilité provoquées par la politique salariale ne seront plus sanctionnées par une hausse sensiblement décalée du chômage analogue à celle résultant d'une politique monétaire nationale, qui tolère dans un premier temps un taux d'inflation plus élevé et ne devient restrictive qu'a posteriori, mais bien par une perte directe de compétitivité régionale. Ainsi la pression pour une adaptation rapide se fait-elle plus forte.

2.2. *Capacité d'adaptation du marché du travail*

2.2.1. Une des exigences essentielles dans la perspective de la création d'une monnaie commune en Europe consiste en la capacité d'adaptation du marché du travail. Alors que précisément le taux de change ne joue plus son rôle de tampon entre les différentes économies nationales, la politique salariale devrait avoir la souplesse nécessaire pour compenser les perturbations qui frappent de manière inégale les différents pays. Dans une définition très générale, le degré de flexibilité du marché du travail mesure la vitesse avec laquelle une économie nationale s'adapte à une perturbation exogène. Cela peut cependant se référer à une multitude de domaines, comme la flexibilité salariale et la flexibilité du temps de travail, la mobilité en termes de qualifications et la mobilité géographique, ainsi que les régimes institutionnels. À l'avenir, la flexibilité linguistique — la maîtrise de plusieurs langues — devrait également revêtir une importance croissante. Pour ce qui est de la flexibilité du marché du travail dans un espace monétaire commun, c'est cependant surtout la capacité d'adaptation de la politique salariale qui compte, dans la perspective de perturbations réelles et nominales, dans la mesure où les modifications des taux de change ne peuvent qu'influencer les coûts salariaux relatifs entre les pays.

2.2.2. Lorsque l'on analyse la fixation des salaires dans l'Union européenne, l'on observe des différences encore nettes. Certes, le taux de chômage a eu partout

un effet modérateur sur l'évolution salariale. Il n'en reste pas moins que le degré de réceptivité a été variable. Des différences encore plus sensibles ont été observées dans la façon de respecter l'approche axée sur le développement de la productivité à long terme et de réagir aux changements des taux d'accroissement des prix. Ces différences au niveau des réflexes salariaux se reflètent dans les évolutions différentes des prix et des taux de chômage entre les différents pays.

2.2.3. À terme, l'avenir économique et politique de l'Union européenne, avec un marché intérieur commun et une monnaie commune, ne sera exempt de tensions que si les écarts observés actuellement entre les conditions de vie non seulement ne se creusent pas davantage mais se réduisent même à long terme. Cela concerne aussi bien le niveau de l'emploi que le niveau de revenus dans les différents États membres. Si pour ces deux composantes on n'observe pas de convergence, ou si l'on observe une divergence, on assistera inévitablement, à terme, à des demandes de transfert ou à des mouvements migratoires au départ des pays à la traîne.

2.2.4. Lorsque la croissance des salaires par secteur/branche suit l'évolution de la productivité par secteur/branche, les salaires réels augmentent a posteriori, à masse salariale constante, dans les limites des accroissements de productivité, et les coûts salariaux unitaires augmentent au rythme du taux d'inflation toléré. En général, le processus de croissance ne connaît toutefois pas d'évolution linéaire. L'expansion est respectivement freinée ou accélérée sous l'effet de perturbations négatives ou positives au niveau de l'offre et de la demande. La politique salariale doit réagir en souplesse à ces situations. Si elle suit une stratégie axée sur la productivité, elle ne risque pas d'entrer en conflit avec la Banque centrale, situation qui aurait pour effet de freiner le dynamisme des investissements. C'est ainsi qu'augmentent les possibilités d'expansion des entreprises en bonne santé.

2.2.5. Outre la conception de la politique salariale, il existe d'autres paramètres d'action pertinents en matière de concurrence. Parmi ces paramètres figurent notamment des mesures qui concernent directement le marché du travail, qu'il s'agisse d'améliorations des qualifications des travailleurs ou de dispositifs institutionnels régissant le marché du travail (protection contre le licenciement, protection de la maternité, congé spécial de maternité, grands handicapés, indemnité de maladie, etc.). Il ne fait aucun doute que toutes les mesures visant à améliorer le capital humain favorisent la maîtrise d'une mutation structurelle rapide de l'économie. Cela se traduit par d'autant plus de gains de productivité et d'accroissements salariaux. Dans un marché du travail unique, la position concurrentielle d'un individu ou d'un groupe d'individus ayant des compétences égales est liée tout d'abord à la question de savoir: a) s'ils ont des compétences adaptées aux demandes du marché; b) si les traitements et les salaires qu'ils demandent sont compétitifs; c) s'ils sont prêts à la mobilité.

2.2.6. La diversité des législations en la matière en Europe fait apparaître dans toute son évidence un risque considérable pour l'Union monétaire, à savoir que les pays dotés des réglementations ou des systèmes de sécurité sociale les plus avancés seraient durablement défavorisés sur le plan de la concurrence. Le problème ne se posera pas, du moins au début de l'UEM, parce que ces différences sont déjà prises en compte dans les taux de conversion, qui n'ont pas d'incidence sur la concurrence. Par la suite, l'évolution de l'économie ne sera pas non plus influencée négativement par le renforcement de la législation en matière de protection, qui doit entraîner un ralentissement des augmentations du salaire réel si, à ce moment-là, la fixation des salaires reste axée sur la productivité.

2.2.7. Parmi les aspects non salariaux du marché du travail figurent également les réglementations en matière de temps de travail et d'exploitation de l'entreprise. À cet égard, ce n'est pas tellement la durée du temps de travail individuel qui importe, dans la mesure où ces «coûts» sont déjà pris en compte dans les coûts salariaux unitaires, mais bien les questions relatives à la flexibilité du temps de travail. En introduisant une flexibilité du temps de travail — à salaire horaire égal — on parvient à mieux adapter le temps de travail aux exigences de l'entreprise. Cela permet à la fois d'économiser des coûts salariaux et de réduire certains frais de capital, par exemple en allongeant le temps d'exploitation de l'entreprise. On peut ainsi obtenir des avantages de concurrence, d'où l'importance que pourrait revêtir à l'avenir la flexibilité du temps de travail, précisément en tant que facteur de compétitivité en Europe.

2.2.8. Il faut traiter les investissements en infrastructure de façon analogue aux investissements en capital humain. Si un pays opte pour un renforcement de ses investissements en infrastructure et fournit les moyens nécessaires à cette fin, il en profite en fin de compte sous la forme de gains de productivité et d'une croissance accrue.

2.2.9. Plus complexe en revanche est la question des coûts externes. En principe les coûts externes de la production doivent être imputés aux entreprises responsables de ces coûts. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer difficile pour certains États membres de progresser davantage sur le plan de la protection de l'environnement après le début de l'UEM, dans la mesure où d'éventuelles pertes de compétitivité ne pourraient plus être compensées par des adaptations de taux de change. Soit les pays, par exemple, qui aspirent à des normes plus poussées en matière d'environnement parviennent à les appliquer sans qu'elles n'aient d'incidences sur leur croissance, soit les normes environnementales sont relevées de façon uniforme dans l'UE.

3. **Tâches des différentes politiques**

3.1. *La politique monétaire dans l'UEM*

3.1.1. La convergence monétaire est depuis longtemps au centre de la politique économique européenne. Cela a impliqué depuis un certain temps déjà un changement de grande ampleur dans la répartition des rôles en matière de politique économique dans les pays qui se sont engagés à participer à la 3e phase. En effet, pour atteindre la convergence monétaire, il était indispensable d'harmoniser la politique monétaire européenne. À cet égard, dans les années 80, l'Allemagne, pays présentant de faibles taux d'augmentation des prix et la plus grande économie d'Europe, a indiqué, dans la pratique, l'objectif à suivre en matière de stabilité. Sachant qu'en plus le mark jouait, à côté du dollar, le rôle d'une monnaie de

réserve mondiale, cette harmonisation a pris essentiellement la forme d'une adaptation à la politique monétaire allemande, qui ne suivait pas nécessairement les intérêts européens et était de plus fortement axée sur la stabilité des prix. Sans cela, les autres pays auraient couru le risque, vu l'exigence de garder les taux de change inchangés, de perdre leur compétitivité.

3.1.2. Dans les pays confrontés à un besoin de convergence élevé en raison de taux d'inflation nettement supérieurs au taux allemand, l'harmonisation a conduit les marchés, à cause des pertes d'emploi et des tensions internes liés à ces conditions-cadres, à escompter à plusieurs reprises une dévaluation des monnaies correspondantes. Par cette stratégie de l'adaptation, l'orientation uniforme de la politique monétaire à l'échelle européenne anticipait les conditions d'une Union monétaire.

3.1.3. Quelle stratégie la Banque centrale européenne (BCE) va-t-elle suivre ? D'après le Traité de Maastricht, la Banque centrale européenne aura pour tâche «prioritaire» de garantir la stabilité des prix. On rejette ainsi, du moins dans le Traité de Maastricht, l'approche de la Banque centrale américaine, qui met sur un pied d'égalité les objectifs de stabilité des prix et de croissance. Il serait néanmoins souhaitable que la BCE, dans l'orientation de sa politique monétaire — conformément à l'article 105 du traité de Maastricht — poursuive outre la stabilité des prix les objectifs de «croissance économique» et de «réduction du chômage».

3.1.4. Certes, le fait de se limiter à l'objectif de la stabilité des prix présenterait l'avantage de pouvoir attribuer clairement les responsabilités pour la réalisation de cet objectif. Si l'on suit la pensée keynésienne, le fait d'indiquer comme objectif prioritaire la stabilité des prix comporterait toutefois pour l'Europe le danger d'avoir une Banque centrale qui serait certes responsable de la stabilité des prix, mais qui exercerait également une influence déterminante sur la croissance et l'emploi en Europe. En conséquence, la politique financière serait rendue responsable de la croissance et de l'emploi et la politique monétaire, débarrassée des préoccupations relatives à ces objectifs, serait encline à freiner les prix trop tôt en période d'expansion et peut-être à pratiquer une relance tardive et insuffisante, en période de dépression. À cela s'ajouteraient les problèmes de la transition.

3.1.5. Deux conditions doivent être réunies chez le destinataire d'un signal de politique monétaire, à savoir le stimulant qui va lui permettre de saisir le signal mais aussi la capacité de réagir à ce signal [1]. La réunion de ces conditions dépend au premier chef des objectifs des institutions. On peut illustrer cette théorie à l'aide de l'exemple du rapport entre la Banque centrale et les partenaires sociaux. Si la Banque centrale aspire à la stabilité des prix, que les syndicats aspirent au plus haut revenu réel possible pour leurs adhérents et que les entreprises recherchent un maximum de profits, on réunit les stimulants pour une réaction croisée à l'émission de signaux. Ces réflexions plaident en faveur du recours à un objectif intermédiaire, comme le taux d'inflation, qui donne des signaux clairs et crédibles à des opérateurs réceptifs sur le marché. Sur la base d'une politique salariale axée sur la productivité et des prix stables, la BCE peut et devrait poursuivre une politique de taux d'intérêts bas, favorable à la demande d'investissement.

3.2. *La politique financière dans l'UEM*

3.2.1. La discussion de politique financière sur le respect des critères de Maastricht soulève la question fondamentale de savoir quel rôle une politique financière nationale peut et doit jouer dans une union monétaire. À cet égard, il convient avant tout de préciser quelle contribution la politique financière peut apporter à la stabilisation de l'activité économique. Par ailleurs, il faut s'interroger sur l'opportunité, compte tenu de la perte des instruments de politique monétaire pour stabiliser les perturbations asymétriques, de donner ce rôle à la politique financière. Une telle distribution des rôles suscite toutefois un certain nombre de réserves.

3.2.2. Outre le scepticisme de principe ancré dans les conceptions théoriques néoclassiques quant à la capacité de la politique financière anticyclique de parvenir à une stabilisation conjoncturelle [2], une préoccupation largement partagée tient au fait que certains États s'endetteraient [3] outre mesure au détriment de tous les participants. C'est pour cette raison que, d'une part, les valeurs de référence pour les déficits budgétaires ont été introduites dans le Traité de Maastricht, valeurs qui doivent servir de guide pour la politique financière nationale, et que, d'autre part, le Traité contient une clause de «non-sauvetage» en vertu de laquelle les États membres doivent répondre eux-mêmes de leurs dettes.

3.2.3. Le fait d'avoir imposé des restrictions pour les déficits comporte globalement pour l'UE le risque d'un dosage politique contreproductif. Réduire les investissements publics en capital matériel et humain s'avère particulièrement invisible. Au total, plusieurs éléments plaident en faveur de l'hypothèse que la combinaison d'une politique monétaire expansive, qui veille à créer des conditions favorables à la croissance, et d'une politique qui utilise les recettes fiscales accrues grâce à la croissance non pas pour financer des dépenses supplémentaires mais bien pour équilibrer la situation, pourrait produire les plus grands effets de rééquilibrage.

3.2.4. La politique financière ne devrait plus assumer désormais l'intégralité de la charge d'ajustement en cas de perturbations frappant de manière inégale les différents États membres. Ce rôle reviendra sans doute en partie à la politique salariale, d'où l'importance d'autant plus grande de la reconversion des régimes d'imposition et de taxation dans un sens plus favorable à l'emploi. Cela inclut surtout une réduction des coûts salariaux indirects, financée par une augmentation des impôts indirects, dont principalement la TVA et la taxe sur l'énergie.

3. *La politique salariale dans l'UEM*

3.3.1. Pour introduire en Europe un développement stable après le lancement de l'UEM, la politique salariale a besoin d'un double ancrage. D'abord un ancrage

[1] Hall, Franzese (1996) Mixel Signals: Central Bank Independance, Coordinated Wage-Bargaining and European Monetary Union, 15.7, manuscrit non publié.

[2] Une politique financière coordonnée ferait sans doute moins l'objet d'un tel scepticisme.

[3] Baumgartner et autres (1997): Incidences de l'Union économique et monétaire, manuscrit WIFO.

monétaire, qui définisse la marge de manœuvre pour des augmentations de prix. Seule la politique monétaire, c'est-à-dire la Banque centrale européenne, peut fixer cet ancrage. En fixant un taux d'inflation toléré par elle, la Banque centrale européenne définit le cadre dans lequel la politique salariale européenne peut évoluer d'une manière générale, sans que soient imposées des restrictions monétaires.

3.3.2. Parallèlement à l'objectif relatif à l'inflation, la politique salariale a besoin d'un second ancrage, à savoir un ancrage réel pour pouvoir mener à bien sa tâche. Ce n'est que ce second ancrage qui fournit à la politique salariale, indépendamment du niveau où elle est pratiquée et de son degré de centralisation, l'orientation qu'elle peut suivre sans entrer en conflit avec la politique monétaire, tout en promouvant dans le même temps la croissance, l'emploi et la convergence.

3.3.3. Idéalement, les salaires seraient définis dans tous les pays en se basant sur la productivité potentielle par secteur/branche.

3.3.3.1. Une telle orientation permettrait, d'une part, à des pays comme par exemple le Portugal, qui se trouvent dans un processus de rattrapage des retards avec des accroissements élevés de productivité par rapport au reste de l'Europe, d'appliquer des augmentations salariales relativement élevées tout en donnant la possibilité aux travailleurs occupés dans ces pays de rapprocher leurs revenus réels de ceux du reste de l'Europe.

3.3.3.2. D'autre part, cette orientation empêcherait l'apparition de risques inflationnistes, étant donné que dans la situation idéale la dynamique salariale n'aurait pas d'effets sur les prix supérieurs à l'inflation programmée.

3.3.3.3. Toutefois, cette règle comportera obligatoirement des exceptions. Les pays enregistrant un taux de chômage de loin supérieur à la moyenne (par exemple, l'Espagne et la Finlande) devraient obtenir une croissance économique supérieure à la moyenne pour réaliser une convergence de leur taux de chômage, pour autant qu'ils ne misent pas exclusivement sur une répartition des emplois à travers une réduction du temps de travail. Si ces pays ne peuvent obtenir une croissance plus élevée, les salaires nominaux devront rester inférieurs à l'accroissement de la productivité interne pendant une certaine période afin d'améliorer la compétitivité de ces pays à l'échelle internationale. Ce gain de compétitivité à l'échelle internationale devrait toutefois être accepté par les pays restants.

3.3.4. Par conséquent, le modèle institutionnel pour la fixation des salaires doit être conçu de manière à permettre l'application d'une approche axée sur la productivité. Il est décisif que ceux qui prennent part au processus de fixation des salaires soient en mesure de recevoir les signaux de la Banque centrale et de mettre en œuvre cette approche axée sur la productivité. Il existe plusieurs stratégies pour y arriver. Dans certains pays européens, les signaux de la Banque centrale s'adressent aux interlocuteurs sociaux qui, de par leur structure centralisée, ont une approche macroéconomique. L'instrument des «conseils tripartites» (par exemple aux Pays-Bas) évoluerait dans ce sens.

3.3.5. En théorie, il existe également la possibilité pour des pays européens plus petits de se baser sur les résultats de la fixation des salaires dans les différentes branches de pays voisins importants. À cette fin, il est nécessaire d'améliorer de toute urgence les informations sur les accords tarifaires ainsi que sur les conditions des conventions collectives générales dans les pays européens voisins. Sur ce plan, la Commission pourrait/devrait s'activer. Si on permet que la définition des institutions de politique salariale soit un processus de recherche non coordonné, on court le risque d'avoir des effets externes provenant de comportements contraires à la stabilité. Il en résulterait dans ce cas des divergences régionales profondes, le contraire donc de la convergence, et probablement une demande de transferts pour surmonter ces déséquilibres. Si cette demande était satisfaite, les déséquilibres régionaux subsisteraient et les pays qui ont suivi un processus de fixation des salaires axé sur la stabilité seraient durablement pénalisés par des paiements de transfert.

3.3.6. Le danger plus immédiat à l'heure actuelle n'est pas de dépasser les critères de stabilité mais bien de rester en deçà. Dans une perspective européenne, une course aux baisses salariales n'est pas une stratégie soutenable, dans la mesure où elle se ferait au détriment des pays voisins européens. Cette stratégie permettrait certes d'augmenter les exportations de certains pays, mais essentiellement au détriment des partenaires commerciaux européens. Cette stratégie ne stimulerait guère la croissance européenne, pas plus qu'elle n'enclencherait un processus de convergence. Même si on s'appuyait sur l'approche néoclassique du processus de production avec ses possibilités bien établies de substitution, le résultat serait malgré tout décevant. Une véritable réduction des salaires implique une chute de la consommation, parce que les revenus réels doivent baisser avec la diminution de la productivité du travail, ce qui implique une chute des investissements, dans la mesure où l'utilisation de capital devient trop chère par rapport au coût de la main-d'œuvre.

3.3.7. Les réflexions sur une politique salariale pour toute l'Europe contiennent un message essentiel pour le développement économique. Le progrès économique est certes indissociable de la concurrence, mais pas de n'importe quelle concurrence. Une croissance accrue dans toute l'Europe et un rattrapage du retard des pays plus pauvres n'est possible que si la concurrence est empreinte d'un esprit d'entreprise. Cela veut dire qu'elle doit se concentrer, dans le secteur privé, sur l'application des nouvelles technologies, sur une combinaison plus efficace des facteurs de production ou sur le développement de nouveaux produits afin d'obtenir des avantages concurrentiels pour les entreprises. Dans le secteur public, les avantages concurrentiels d'une région peuvent consister en l'amélioration des infrastructures et du capital humain, en un système de formation ou en un système fiscal plus efficace. Ce type de concurrence produit de la croissance à travers la créativité économique.

3.3.8. À l'inverse, une autre forme de concurrence entend créer de l'emploi au moyen de baisses salariales, du démantèlement des prestations sociales ou de la réduction des impôts. Une telle approche peut être prometteuse si on se place du point de vue d'un pays pris individuellement ou d'une société déterminée, ou, d'une manière générale, dans une optique microéconomique. Les avantages compétitifs qui en résultent repo-

sent toutefois non pas sur la création d'éléments nouveaux mais exclusivement sur la «dévaluation» d'éléments existants. Du point de vue macroéconomique, cette approche n'ouvre pas de nouvelles possibilités économiques mais correspond, dans le meilleur des cas, à un jeu à somme nulle, où le perdant est celui qui est en retard dans cette sorte de course à la baisse des salaires. Du point de vue européen, il convient de rejeter les courses aux baisses salariales et le démantèlement des prestations sociales, car ils s'accompagnent de baisses de prospérité. Certes, la politique européenne ne peut pas garantir que le niveau de la sécurité sociale soit uniformément élevé, étant donné que ce niveau ne peut que suivre le niveau respectif de l'économie de chaque État membre. Néanmoins, la politique européenne devrait également s'opposer aux forces qui, en invoquant le niveau inférieur affiché par un État membre voisin, réclament une baisse des prestations sociales dans leur propre pays. Cela n'affecte en rien les réformes du système social qui misent davantage sur des encouragements actifs que sur les réactions passives.

3.4. *La politique structurelle européenne*

3.4.1. L'UE et notamment les États membres ont toutefois, au-delà de cela, le devoir de rapprocher les conditions d'implantation dans les différentes régions européennes, également par le biais d'une politique structurelle active, incluant notamment des investissements en infrastructures (transports, télécommunications), en ressources humaines (formation initiale et formation continue), en recherche et technologie et en promotion de l'environnement, mais aussi des aides ciblées pour les investisseurs privés (promotion de l'économie). Ces investissements, qui renforcent les lieux d'implantation moins développés, contribuent à réduire les écarts en matière de productivité. On ne peut pas demander à la politique salariale d'éliminer les différences structurelles régionales.

3.4.2. Les Fonds structurels de la Communauté qui, pour la période 1994-1999, absorbent déjà, avec 141 milliards d'écus — soit à peine 1,97 % du PIB de l'UE en 1997 —, un tiers du budget total de la Communauté constituent l'instrument le plus efficace de la politique structurelle de l'UE. Pour satisfaire aux tâches croissantes de politique structurelle, qui apparaîtront surtout à la suite des futurs élargissements de la CE, la Commission a soumis des propositions pour la réforme des Fonds structurels. Ces Fonds contribuent à éliminer le retard de productivité des régions moins développées et à y réduire le chômage. Dans ce sens, ils constituent le complément adéquat d'une politique monétaire, financière et salariale européenne. En outre, pour les États membres qui ont un PIB inférieur à 90 % de la moyenne du PIB dans l'UE, des crédits sont prévus au départ du Fonds de cohésion.

3.4.3. La responsabilité principale de la correction des différences structurelles entre les régions revient toutefois aux États membres, d'autant plus qu'une partie de ces différences se situe moins entre les États membres qu'au sein même des États membres (Allemagne, Italie, France, Royaume-Uni).

4. **Conclusion**

Avec l'action coordonnée des politiques salariale, monétaire et financière, on doit pouvoir s'attendre à des effets positifs de l'UEM en termes de croissance et d'emploi. Ces effets consistent essentiellement en une réduction des coûts de transaction, une baisse des intérêts nominaux et une concurrence accrue. La politique salariale devrait être axée, dans les secteurs (branches) des différents pays, sur les accroissements moyens de productivité et sur l'objectif d'inflation visé par la BCE. Les accords salariaux qui dépasseraient ces paramètres seraient à rejeter, tout comme une course aux baisses salariales entre les pays européens. On créerait ainsi la condition préalable à une croissance économique sans inflation, qui permettrait à la BCE de soutenir avec sa politique monétaire la lutte contre le chômage en Europe. La politique financière pourrait alors limiter les déficits publics par la croissance automatique des recettes publiques, sans déclencher d'effets restrictifs.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social intitulée "Commerce électronique et fiscalité indirecte"»

(98/C 407/49)

Le 23 juin 1998, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur une communication intitulée «Commerce électronique et fiscalité indirecte».

La Section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a constitué un groupe d'étude et a désigné M. Vasco Cal comme rapporteur.

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a nommé M. Vasco Cal rapporteur général et a adopté par 77 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Résumé du texte de la Commission

1.1. Une croissance rapide du commerce électronique sous toutes ses formes est attendue. Internet offre des opportunités nouvelles au commerce et aux consommateurs européens. La Commission, dans sa Communication «Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique» [1] indique que «de par sa nature, le commerce électronique est transnational», il stimule la croissance et la compétitivité européennes, c'est un «facteur potentiellement essentiel pour la cohésion et l'intégration de l'Europe». Parallèlement, ce commerce crée de nouveaux défis, notamment en matière de fiscalité indirecte. Le commerce n'ayant plus de limites géographiques, il sera de plus en plus difficile, pour l'administration fiscale, de connaître la localisation et l'identité des parties aux transactions.

1.2. La TVA est l'impôt le mieux adapté au commerce électronique. Elle s'applique, indépendamment des moyens de communication ou des modalités commerciales, aux livraisons de biens et aux fournitures de services au sein de l'UE, ainsi qu'aux importations de biens et aux achats par les entreprises de la plupart des services en dehors de l'UE. En revanche, les achats directs de services par des particuliers de l'UE étant rares, ils ne sont pas, pour la plupart, actuellement soumis à la TVA. C'est ce dernier type de transaction qui risque de poser problème à l'avenir avec le développement d'Internet. Il faut donc, dès à présent, rechercher des solutions en tenant compte de la nature essentiellement décentralisée et internationale des marchés électroniques naissants. Pour permettre un développement complet du commerce électronique, la TVA communautaire devra donc fournir sécurité juridique (règles claires et cohérentes réduisant les risques d'assujettissement imprévu à l'impôt et les conflits), simplicité (introduction du système commun de TVA basé sur l'imposition à l'origine), neutralité (les conséquences de l'imposition doivent être identiques pour les biens et les services qu'ils soient acquis à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE).

1.3. Il existe un débat international sur la question, au sein de l'OCDE et de l'OMC, auquel la Commission contribue activement en particulier dans le domaine de la fiscalité. Celle-ci sera l'une des questions clés examinées à la conférence ministérielle de l'OCDE «Un monde sans frontières: Réaliser le potentiel du commerce électronique», qui aura lieu à Ottawa, du 6 au 8 octobre 1998.

1.4. Le but de la présente Communication de la Commission est de préparer la contribution de l'UE et des États membres sur les questions de fiscalité indirecte pour la conférence d'Ottawa. Il s'agit d'arrêter les orientations en matière de fiscalité qui serviront de base à tout débat ultérieur avec les parties intéressées: gouvernements, industrie et commerce, consommateurs. Le système actuel de TVA communautaire est un des principaux obstacles au développement du commerce électronique dans le marché intérieur. C'est pourquoi la Commission poursuit ses travaux sur l'introduction d'un système commun de TVA basé sur l'imposition à l'origine et permettant à chaque opérateur de s'enregistrer dans un seul État membre où il pourrait, à la fois, tenir sa comptabilité et exercer son droit à déduction de taxe concernant toutes les opérations soumises à la TVA communautaire. La Commission propose six orientations:

Orientation 1

Aucun nouvel impôt

Ce sont les impôts existants et la TVA en particulier qui devront être adaptés.

[1] COM(97) 157 final du 16 avril 1997. Voir également l'avis du CES sur cette Communication — JO C 19 du 21.1.1998, p. 72.

Orientation 2

Toutes les transmissions électroniques et tous les biens immatériels (œuvres musicales, vidéos, logiciels, etc.) livrés par de tels moyens sont considérés, aux fins de la TVA communautaire, comme des services. Toutes les opérations ayant lieu au sein de l'UE, au moyen du commerce électronique et résultant en une mise à la consommation au sein de l'UE, sont soumises à la TVA communautaire. Cette position est par ailleurs conforme à celle prise par l'UE et les États membres à l'OMC.

Orientation 3

Assurer la neutralité

Les services commandés par des particuliers de l'UE auprès de fournisseurs situés en dehors de l'UE avec des livraisons en ligne sont les activités qui représentent le plus grand défi en termes de recouvrement de la TVA. Si l'augmentation prévue de tels services fournis à des consommateurs finaux qui ne payent actuellement aucune TVA, atteint un niveau économiquement significatif, il peut être nécessaire de concevoir, conjointement avec les milieux d'affaires, des mécanismes pour taxer de telles prestations. L'absence d'une telle taxation générerait une concurrence déloyale pour les opérateurs communautaires qui doivent déjà taxer les prestations de services aux consommateurs privés au sein de l'UE. De même, dans la mesure où beaucoup de services en ligne sont actuellement soumis à la TVA communautaire selon la règle du lieu d'origine, la TVA est due par les prestataires de l'UE sur tous les services qu'ils fournissent aux pays tiers. Inversement, les prestations par des opérateurs des pays tiers à l'UE ne sont pas taxées. Il en résulte clairement un désavantage compétitif pour les entreprises de l'UE. La législation communautaire devrait s'assurer que tous les services fournis en ligne, de sources non communautaires à des particuliers dans l'UE, soient soumis à la TVA et que de tels services exportés de l'UE vers d'autres pays soient exempts de TVA. Cela impliquerait que, à la différence d'aujourd'hui, les services fournis par des moyens traditionnels, tels que le téléphone ou la télécopie, de sources non communautaires à des particuliers dans l'UE, seraient également soumis à la TVA.

Orientation 4

Faciliter l'accomplissement des obligations

La crédibilité de tout système d'imposition repose sur ses aspects pratiques et la faisabilité de sa mise en œuvre. Les systèmes d'imposition devront être totalement compatibles avec les pratiques commerciales, pratiques susceptibles de changer avec l'avènement du commerce électronique.

Orientation 5

Assurer le contrôle et l'application de l'impôt

Orientation 6

Faciliter l'administration de la taxe

Il faudra s'assurer que la facturation et la tenue de la comptabilité par des moyens électroniques seront possibles.

1.5. Les principes qui précèdent sont pleinement conformes aux objectifs et à la finalité du système communautaire de la TVA. Ils permettent aussi une attitude neutre face aux régimes fiscaux des pays tiers. C'est à ces derniers qu'il revient de décider s'ils souhaitent appliquer leur propre fiscalité indirecte à ces acquisitions. Ceci revêt une importance particulière pour les discussions d'Ottawa concernant la détermination d'un cadre fiscal global. La Commission invite donc le Conseil à souscrire aux orientations générales précitées pour une taxation indirecte européenne du commerce électronique. À ce stade, alors que la technologie du commerce se développe encore et que les structures commerciales ne sont pas encore bien définies, il n'est pas nécessaire ou possible de changer le système fiscal en vigueur. Toutefois, la détermination d'orientations générales est nécessaire pour les débats en cours et pour, en consultation avec les milieux d'affaires, l'évolution future du domaine fiscal dans ce nouveau marché mondial en croissance rapide. La Commission est convaincue qu'une taxation guidée par ces orientations contribuera au succès du commerce électronique et de l'économie de l'UE en permettant aux entreprises européennes d'être sur un pied d'égalité dans le domaine de la concurrence.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité économique et social prend connaissance avec intérêt de la Communication de la Commission intitulée «Commerce électronique et fiscalité indirecte» qui a pour but de préparer la position de l'Union européenne dans le débat international sur ce thème, le commerce électronique étant par excellence un phénomène global évoluant dans le cadre du développement de l'Internet et de l'utilisation de celui-ci comme instrument commercial.

2.2. Le Comité partage entièrement les positions de principe de la Commission et du Conseil selon lesquelles il convient d'organiser le commerce électronique en veillant à

— la sécurité juridique, c'est-à-dire dans le cadre de règles claires et cohérentes;

— la simplicité, afin de réduire les charges inutiles pour les opérateurs économiques, et

— la neutralité, c'est-à-dire en instaurant une taxation indépendante du mode de commerce utilisé et identique pour les biens acquis à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

2.3. Le Comité se félicite de ce que la Commission et le Conseil considèrent que les impôts existants devraient s'appliquer au commerce électronique et que celui-ci ne doit donner lieu à aucun impôt spécifique nouveau.

2.4. Étant donné que, dans le même temps, la Commission poursuit ses travaux visant à remplacer le présent système de TVA dans l'UE par «un système commun de TVA basé sur l'imposition à l'origine et permettant l'enregistrement dans un seul pays où l'opérateur pourrait à la fois tenir sa comptabilité et exercer son droit à déduction» des droits payés sur les opérations en amont, le Comité se demande si cette orientation de la Commission, connue de longue date et sans doute justifiée du point de vue de l'équité fiscale entre États membres et entre entreprises, est compatible avec les conclusions du Conseil du 6 juillet 1998 qui énoncent clairement que «les services qui sont fournis via le commerce électronique devraient, sans préjudice des règles qui sont appliquées dans l'UE, en principe être taxés au lieu de consommation».

2.4.1. Le Comité constate que la Commission envisage d'introduire des changements significatifs par rapport à la situation actuelle en matière de fiscalité indirecte en prétendant, dans son «Orientation n° 3» que «les services fournis, via le commerce électronique ou par d'autres moyens, pour être consommés au sein de l'UE sont taxés au sein de l'UE quelle que soit leur origine». Il est clair que cela annonce l'introduction d'un nouvel impôt, notamment lorsque l'on se réfère à la dernière phrase de cette même «Orientation nº 3» où il est précisé que «à la différence d'aujourd'hui, les services fournis par des moyens traditionnels, tels que le téléphone ou la télécopie, de sources non communautaires à des particuliers dans l'UE, seraient également soumis à la TVA». Mais on ne connaît pas la dimension réelle de ce phénomène et l'on ne peut pas dire aujourd'hui qu'il y a un problème de concurrence.

2.4.2. En tout état de cause, appliquer au niveau international le principe d'une TVA dans le pays d'origine pose le problème du niveau de cette taxation et de ses répercussions sur la concurrence, d'une façon plus aiguë qu'au niveau communautaire.

2.5. Le Parlement européen dit à juste titre, dans son Rapport du 4 mai 1998 [1] «qu'il n'existe aucune définition universellement reconnue du commerce électronique» et «qu'il couvre à la fois le commerce électronique indirect (commandes électroniques de biens tangibles) et le commerce électronique direct (livraisons en ligne de biens intangibles)». Le Comité est d'avis que les opérations commerciales par voie électronique qui touchent des biens matériels posent les mêmes problèmes que dans le commerce traditionnel. La TVA est due pour toutes ces opérations qu'elles passent par le circuit électronique ou non. Les envois de petits colis «incontrôlables» d'un pays tiers vers un particulier dans l'UE posent le même problème du point de vue de la technique fiscale, qu'il s'agisse d'une commande électronique ou non. Dans la mesure où le volume de ces transactions risque d'augmenter d'une façon très importante grâce au commerce électronique et à l'utilisation de la monnaie électronique, le phénomène pourrait devenir plus grave encore.

3. **Observations particulières et conclusions**

3.1. L'acheteur professionnel d'un bien matériel ou immatériel est censé acquitter la TVA, qu'il peut ensuite répercuter au stade suivant de la commercialisation. Le seul vrai problème reste donc l'acquéreur privé de biens directement transférés par voie électronique.

3.2. La première question qui se pose est celle de savoir si le bien ou service transféré par voie électronique vers une personne privée doit faire l'objet d'une TVA. L'idée que grand nombre de ces produits peuvent aussi être achetés par d'autres vecteurs, tels des disquettes, CD-ROM ou livres, les associe, sous ces dernières formes, à des produits livrés dans le commerce traditionnel qui, lui, doit acquitter la TVA (c'est-à-dire facturer au client la TVA versée ensuite à l'administration fiscale). La non-taxation de ces produits transférés par voie électronique crée donc une situation de concurrence faussée entre différents vendeurs.

3.3. La question se pose ensuite de savoir où la TVA sur ces produits immatériels peut être perçue. Plusieurs possibilités peuvent être envisagées:

a) auprès du vendeur, ce qui pose le problème des importations provenant de pays tiers;

b) auprès du serveur «Internet» de l'acheteur, ce qui comporterait pour celui-ci des inconvénients qui peuvent cependant se révéler faciles à résoudre étant donné les progrès techniques en matière de logiciels;

c) auprès du transporteur dans la mesure où le bien transféré électroniquement devient bien matériel et est délivré physiquement;

d) auprès de la banque ou de l'organisme financier (cartes de crédit et de débit);

[1] Rapporteur: Erika Mann, PE 223.962/déf. (A4-0173/98), p. 15.

e) auprès du consommateur lui-même par déclaration «sur l'honneur» lors de sa déclaration périodique de revenu;

f) auprès d'un organisme communautaire ou international indépendant qui collectionnerait les prélèvements effectués par les vendeurs au titre de la TVA et les répercuterait ensuite sur les pays où résident les consommateurs respectifs.

3.4. Le Comité est d'avis que chacune des solutions envisagées ci-dessus présente des inconvénients étant donné qu'aucune n'est à l'abri d'abus et de fraudes. L'existence de cette «immoralité fiscale» n'est cependant pas une raison pour abandonner à jamais toute idée d'une fiscalité indirecte sur les biens transférés électroniquement.

3.5. Pour éviter le problème de la concurrence déloyale du commerce électronique par rapport au commerce traditionnel, la Communauté pourrait, provisoirement, dans les deux cas, renoncer à appliquer la TVA sur tout produit ou service susceptible d'être livré par voie électronique [1], d'origine communautaire ou importé.

3.6. Après un certain délai (par exemple, trois ans), on pourrait revoir la situation en fonction de l'évolution de la technologie, de la délimitation des produits, du degré de préparation des PME en la matière, de l'évolution du commerce électronique et traditionnel des produits concernés et des résultats des négociations avec nos partenaires commerciaux dans le monde, pour qui un problème similaire se pose.

3.7. À ce sujet, il faut cependant souligner que le problème touche plus particulièrement les pays où la TVA, ou la taxe sur la consommation, est la plus élevée. Dans la Communauté, la TVA atteint 25 % au Danemark et en Suède. Les États-Unis ne connaissent pas de TVA et la consommation est frappée d'une taxe modeste qui diffère d'un État à l'autre et ne dépasse souvent pas 3 % comme c'est le cas à Singapour, par exemple. Certains pays ne prélèvent aucune taxe sur les services. La Communauté devra, dans les négociations internationales, faire valoir l'importance de la TVA pour l'équilibre des budgets de ses États membres.

3.7.1. Les autorités européennes, tout comme celles des États-Unis, envisagent de prendre des mesures fiscales liées au commerce électronique en étroite collaboration avec la *business community*. Le Comité économique et social considère que cette concertation doit inclure le commerce, les entreprises et tous les autres milieux socio-professionnels, notamment les consommateurs et les travailleurs.

3.7.2. Ces milieux se préoccupent naturellement du niveau de l'activité économique, des investissements et de l'emploi qui peuvent subir des conséquences négatives (par exemple, délocalisations, désincitation à l'innovation, concurrence) à la suite de mesures fiscales qui ne tiennent pas compte du contexte global.

3.7.3. Le Comité attire l'attention sur le danger de concevoir des solutions ponctuelles pour la fiscalité du commerce électronique. Celui-ci fait partie d'une transformation en profondeur de la société et du fonctionnement des entreprises et pose des problèmes nouveaux pour l'ensemble du système fiscal. En outre, on assiste actuellement à un alourdissement des charges fiscales sur le travail, ce qui rend les systèmes fiscaux de plus en plus inéquitables.

3.8. Le Comité regrette que la Communication de la Commission ne réponde pas à l'invitation que le Parlement formule au point 22 de sa Résolution du 14 mai 1998. En effet, le Parlement pose le problème de la taxation dans toute son ampleur lorsqu'il demande «si les transactions de commerce électronique devraient être taxées selon le système traditionnel ou si la situation nouvelle liée à Internet présente des défis mondiaux qui imposent une refonte totale de l'ensemble des principes fiscaux (par exemple, définition de concepts territoriaux, de règles d'origine, du sourçage des recettes)».

[1] Il n'y a ni définition ni délimitation précises des produits susceptibles d'être livrés par voie électronique. Le seul cas évident, aujourd'hui, est celui du software.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Suite avis Politique sociale et performance économique»

(98/C 407/50)

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

Et de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière, conformément aux dispositions des articles 11, 4 et 19.1 de son Règlement intérieur. Lors de sa réunion du 24 février 1998, le Bureau du Comité a autorisé la désignation de trois rapporteurs. Le Sous-comité a élaboré un projet d'avis d'initiative le 30 juillet 1998.

Les rapporteurs, Mme Konitzer, M. Simpson et M. Rodríguez García Caro, ont réparti les travaux comme suit: Partie I: «Présentation du contexte», rapporteur: M. Simpson; Partie II: «Compétitivité, promotion de l'esprit d'entreprise et investissement», rapporteur: M. Rodríguez García Caro; Partie III: «Employabilité, création d'emploi et avenir du travail à faible productivité», rapporteur: Mme Konitzer; Partie IV: «Adaptabilité et égalité des chances dans le cadre de société européen», rapporteur: M. Simpson; Partie V: «Conclusions», rapporteurs: Mme Konitzer, MM. Rodríguez García Caro et Simpson

Au cours de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 85 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

I. PRÉSENTATION DU CONTEXTE

1. Objectifs et motifs

1.1. Le présent avis est le reflet du désir du Comité économique et social de contribuer à la réduction du chômage dans toute l'Union. Les mesures envisagées auront, naturellement et logiquement, un impact plus large que la simple réduction du chômage [1].

1.2. Les principaux objectifs, interdépendants, de la politique économique et sociale sont les suivants:

— générer une augmentation en volume et en qualité des biens et des services disponibles dans l'UE à des prix compétitifs au niveau mondial, et de manière durable;

— améliorer la capacité de l'UE de créer de l'emploi et de réduire le chômage;

— ajouter au bien-être des citoyens de l'Union;

— améliorer la situation des personnes défavorisées;

— générer un meilleur niveau de qualité des chances offertes aux citoyens;

— faciliter une augmentation de la demande de biens et de services grâce à des revenus réels plus importants générés par un accroissement de la performance économique.

Pour atteindre ces objectifs, il faut veiller à la coordination et à la cohérence des mesures de politique économique et des mesures de politique sociale les unes avec les autres.

1.3. L'ensemble de ces objectifs se réfère à la fois aux actions de l'Union, particulièrement (mais pas exclusivement) dans le contexte de l'Union économique et monétaire, et aux actions des États membres. Outre les objectifs, le Comité a mis en évidence certaines causes des problèmes économiques et sociaux qui se posent en relation avec eux ou entravent leur réalisation. En proposant des solutions, tout au moins partielles, à ces problèmes, il convient d'admettre le rôle que jouent les différents «acteurs» ainsi que la nécessité de reconnaître le principe de subsidiarité, auquel s'ajoute une plus grande coopération entre les États membres sur les politiques lorsqu'elles concernent le fonctionnement du marché unique.

1.4. La distribution dans l'espace et l'impact des problèmes économiques et sociaux doivent être reconnus et intégrés dans la discussion sur les actions qui pourraient être entreprises.

1.5. La partie I, c'est-à-dire l'introduction, présente le contexte en reprenant le débat sur la difficulté de réconcilier les éventuels points de conflit à l'intérieur des politiques économique et sociale ou bien de définir les possibilités de synergie entre ces politiques. La partie II traite de la compétitivité ainsi que des actions visant à encourager l'entreprise et l'investissement, et

[1] L'annexe contient une liste d'autres avis du Comité économique et social sur le thème de l'emploi, en particulier l'avis «Conseil européen sur l'emploi» — JO C 355 du 21.11.1997 et l'avis sur la communication de la Commission «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998» — JO C 19 du 21.1.1998.

formule des recommandations en la matière. La partie III porte sur le débat sur l'employabilité, la création d'emploi et examine l'avenir du travail à faible productivité. La partie IV souligne le rôle essentiel que jouent la capacité d'adaptation et l'égalité des chances. La partie V contient les conclusions.

2. L'intégration de la politique économique et sociale

2.1. L'Union ambitionne, que ce soit dans le cadre des politiques communautaires ou des processus décisionnels des États membres, de combiner les éléments de politique économique et sociale qui lui permettent de préserver et de renforcer son rôle en tant que l'une des économies les plus avancées au monde, source d'une amélioration croissante du niveau de vie pour ses citoyens. Il serait inadéquat de se contenter de réduire le taux de chômage sans augmenter la valeur ajoutée totale et sans accroître les revenus réels.

2.1.1. De même, ce serait admettre notre échec que de générer de meilleures performances économiques et d'améliorer la valeur ajoutée totale tout en augmentant les inégalités dans la répartition du travail, du revenu et de la réussite sociale en général, et il faut s'en garder.

2.2. Ces ambitions soulignent l'importance cruciale de politiques macroéconomiques adéquates et durables au niveau de l'UE et dans les États membres. L'UE continue de viser une croissance économique durable.

2.3. Ces questions mettent en évidence l'incidence de politiques sociales adaptées sur la répartition des bénéfices de la croissance et du développement économiques.

2.4. Pourtant, il existe bel et bien un risque de tension entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux. Les politiques sociales qui, par exemple, découragent les gens de renforcer leur contribution à la valeur ajoutée peuvent être préjudiciables à la croissance économique. De même, les politiques sociales peuvent être gênées par la pression économique visant à améliorer les performances des entreprises et à encourager l'investissement, pression qui peut avoir une incidence négative, par exemple, sur le revenu de base ou le revenu minimum des travailleurs à bas salaire.

2.5. Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, les politiques qui augmentent le poids de la fiscalité sur les travailleurs peuvent modifier l'équilibre entre l'acceptation d'un emploi et la décision de ne pas chercher un emploi. De même, les politiques sociales qui dépendent de forts taux marginaux d'imposition sur le revenu généré par l'investissement pourraient avoir un effet dissuasif précisément sur l'investissement qui augmenterait la disponibilité de l'emploi. Des politiques sociales mal adaptées peuvent entrer en conflit avec la notion de performance économique. Il s'agit donc de concilier ces politiques afin d'atteindre l'équilibre optimal et d'éviter dans la mesure du possible tout conflit entre les politiques économiques et sociales.

2.6. Cette «réconciliation» entre politique sociale et politique économique doit se faire dans le contexte d'une Union européenne qui dépend dans une large mesure du bon fonctionnement d'un marché lié à une économie dominée par les opérations et les prises de décision de plusieurs milliers d'entreprises. Le modèle social européen reconnaît que la meilleure façon pour l'État d'exercer son rôle, c'est d'influer sur l'environnement économique en faveur des entreprises. Là où des priorités particulières exigent que l'État joue un rôle supplémentaire, il peut se faire entrepreneur ou participer au développement et au contrôle d'une entreprise, par exemple, lorsque les nouvelles technologies ou le niveau de la recherche et du développement requièrent des actions que l'État ou ses organismes sont les plus à même d'entreprendre. L'économie de marché, à laquelle ce système a donné naissance, fonctionne dans un cadre de contraintes que l'État met généralement en place pour tenter d'atteindre des objectifs plus larges ayant souvent trait à la cohésion sociale.

3. Facteurs influençant les politiques économique et sociale

3.1. Plusieurs facteurs jouent un rôle de plus en plus important en ce qui concerne le marché du travail de l'Union européenne, notamment:

a) répartition différente des âges dans la main-d'œuvre;

b) incidence accrue de la préretraite;

c) pression inverse de la part des personnes choisissant de travailler au-delà de l'âge de la retraite;

d) réduction du nombre de nouveaux arrivants sur le marché du travail dû à l'augmentation naturelle de la population au sein de l'UE;

e) diminution des emplois peu qualifiés (en nombre et proportionnellement);

f) augmentation apparente du taux de changement dans les profils de compétences requis;

g) augmentation du nombre de travailleurs passant d'un emploi à un autre;

h) augmentation, dans certains pays, du taux d'activité économique, chez les femmes;

i) diminution du taux d'activité chez les hommes, particulièrement dans les tranches d'âge les plus élevées;

j) augmentation du nombre de personnes ayant plus d'un emploi (déclaré ou non);

k) influence de citoyens non-membres de l'UE qui viennent vivre et travailler dans l'UE.

3.2. Certains craignent également qu'une partie du marché du travail ne soit faussée par des entreprises souhaitant tirer parti des conditions de travail différentes selon les États membres, ce qui ne représente en aucun cas un procédé compétitif et est plutôt basé sur des avantages fiscaux ou sur une discrimination fiscale inappropriés dans le cadre d'un marché unique. Cela comprend également le concept de «dumping social et environnemental».

3.3. Le rapport entre les politiques fiscale et sociale fait également l'objet de préoccupations croissantes dans l'Union européenne. L'équilibre de la politique économique demande une réduction de la mesure dans laquelle les taxes et les charges de sécurité sociale influencent le coût du travail. Certains exercent aussi des pressions en faveur d'une réduction globale des taxes par rapport au PIB. Toutefois, étant donné que les directives relatives à la convergence ont réduit le niveau des emprunts de l'État, les dépenses publiques devraient faire l'objet de fortes restrictions. Ces pressions ne sont pas compatibles avec celles en faveur d'une augmentation des dépenses pour les services sociaux, dont la sécurité sociale. Afin de réconcilier les politiques fiscale et sociale, les mesures de politique sociale devraient viser à définir les domaines présentant les besoins les plus importants, à éviter le gaspillage et à faire l'objet d'une mise en œuvre aussi efficace que possible, de façon que l'effort demandé aux contribuables soit réduit au strict minimum nécessaire pour atteindre les objectifs sociaux.

4. **Programme relatif au présent avis**

4.1. L'ensemble des problèmes définis au point 2.5 de la partie IV fixe des lignes directrices pour un programme d'actions qui doit prendre en compte les besoins des individus et les implications au niveau de l'entreprise. Cela implique clairement au niveau concerné, c'est-à-dire souvent au niveau des États membres ou des unités subsidiaires des collectivités locales ou régionales, d'entreprendre des actions que l'on connaît déjà mais qui devront peut-être être redéfinies.

4.2. Le programme devrait comprendre les éléments suivants:

i) politiques macroéconomiques adaptées pour soutenir et accroître la demande économique globale;

ii) politiques macroéconomiques adaptées de stimulation de l'offre (dont certaines sont définies aux points suivants);

iii) régime fiscal des entreprises et des particuliers et cotisations de sécurité sociale ayant un effet dissuasif aussi faible que possible sur l'investissement et un effet de croissance de l'emploi;

iv) possibilités d'éducation et de formation professionnelle plus larges et accessibles à tous, accompagnées d'une préparation adéquate proposé, soit par l'État dans le cadre du système d'éducation et de formation de base, soit par les entreprises qui financent le coût de leurs propres besoins en matière de formation;

v) schémas sélectifs d'amélioration des perspectives d'emploi pour les chômeurs de longue durée et les jeunes exclus du monde du travail;

vi) schémas sélectifs d'amélioration des perspectives d'emploi des femmes, comprenant des mesures visant à faciliter le retour à la vie active des femmes restées longtemps en dehors du monde du travail;

vii) cadre de mesures visant à réduire le fort taux de chômage dans les régions les plus déshéritées (avec l'aide des Fonds structurels);

viii) mesures pour aider les minorités ethniques à s'adapter au travail dans la société dans laquelle elles vivent;

ix) politiques communautaires convenues sur le salaire et/ou le revenu minimum;

x) lutte contre les importations de produits fabriqués dans des conditions d'emploi inacceptables qui ne respectent pas les normes adoptées au niveau international et qui sont considérées comme une forme de concurrence déloyale;

xi) politiques d'aides permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale (comprenant des dispositions ou des aides spécifiques pour l'accueil à la petite enfance ainsi qu'une adaptation du régime fiscal et d'aide sociale de façon à obtenir un effet général positif de ces incitants);

xii) politiques visant explicitement à étendre la promotion de l'esprit d'entreprise aux femmes aussi bien qu'aux hommes;

xiii) système fiscal réduisant au minimum les effets défavorables ou pervers des mesures visant à augmenter l'emploi (par exemple en utilisant la possibilité de mettre l'accent sur l'individu plutôt que sur la famille pour calculer la base d'imposition);

xiv) mesures visant à éviter le «piège de la pauvreté» avec des emplois mal payés et des taux marginaux (effectifs) d'imposition élevés lorsque le revenu augmente et que le travailleur est moins dépendant des allocations sociales;

xv) politiques qui intègrent les plans de départ à la retraite anticipée lorsque c'est possible, conjointement à des dispositions en matière de sécurité sociale et/ou de retraite;

xvi) contrats de travail souples permettant le travail à temps partiel, en conservant la sécurité du contrat avec des horaires flexibles, ou contrats de louage de services uniquement et autres types de contrats conçus pour accroître la productivité tout en maintenant le système de sécurité sociale.

4.3. Le CES a fait part de son avis sur ces questions dans bien d'autres documents. L'objectif du présent avis est de définir les domaines politiques pour lesquels il existe un risque que le potentiel en matière de performance économique soit négativement affecté par les mesures de politique sociale et inversement.

4.4. Pour les entreprises, le rendement net de l'investissement supplémentaire doit être suffisamment intéressant pour attirer le capital. Les charges salariales ne doivent pas être accrues par le supplément des cotisations sociales qui augmente les coûts marginaux et peut entraîner une baisse du potentiel d'emplois. Le marché du travail devrait représenter une source de travailleurs potentiels bien formés.

4.5. Le coût des politiques sociales qu'il est souhaitable d'appliquer et qui sont bénéfiques à l'ensemble de la communauté ou le coût des personnes bénéficiaires de programmes spécifiques ne peut raisonnablement pas être reporté sur chaque entreprise ni mis à sa charge.

4.6. Néanmoins, il existe de nombreux exemples d'entreprises qui acceptent davantage d'obligations lorsqu'il s'agit de questions sociales qui intéressent un grand nombre. Les organisations professionnelles adoptent souvent des plans d'aides aux personnes défavorisées pour leur permettre de mieux se préparer à occuper un emploi ou des programmes d'aide et de conseils aux entreprises de petites tailles ou aux nouvelles entreprises, qui profitent ainsi du savoir-faire d'organisations plus importantes. Le CES recommande d'adopter volontairement différents types de partenariats professionnels qui permettent aux entreprises d'apporter leur contribution d'une manière qui corresponde mieux à leur savoir-faire.

4.7. Maintenir et renforcer la compétitivité signifie aussi limiter les coûts unitaires au maximum. Cela pose toute une série de questions sur la structure des coûts des entreprises, l'introduction de meilleures méthodes de management, une meilleure application de la recherche et du développement technologique, un approvisionnement chez le fournisseur adéquat, etc.

4.8. Les coûts de l'emploi seront toujours un élément important du calcul de la compétitivité. Cette exigence dépend essentiellement de la façon dont le niveau du revenu est déterminé au sein de l'entreprise et au niveau macroéconomique, et aura alors une influence sur chaque entreprise. Dans certains États membres, ce processus est institutionnalisé par un instrument formel associant État et partenaires sociaux (comme le programme pour la compétitivité et le travail en Irlande). Dans d'autres États membres, il n'existe pas d'instrument formel. Si l'on veut améliorer les performances économiques, il faut que les conventions salariales générales se maintiennent dans les limites de l'augmentation globale de la productivité.

4.9. Au fur et à mesure que le protocole sur la politique sociale, annexé au traité de Maastricht et intégré dans le traité d'Amsterdam, évolue, le CES s'attend à ce que les questions complexes qui portent sur la politique sociale et les performances économiques soient harmonisées sur une base communautaire dans le cadre des compétences de l'UE. Le CES reconnaît que le récent ajout d'un article invitant la Commission à présenter des lignes directrices pour les politiques de l'emploi, en plus des lignes directrices existantes pour les politiques économiques, constitue une amélioration utile de la coordination des politiques entre les États membres ainsi que pour l'intégration générale des aspects essentiels des politiques sociale et économique dans un cadre communautaire. L'intégration des lignes directrices pour les politiques économiques et des lignes directrices pour l'emploi est importante si l'on veut obtenir un effet d'interaction pour créer la croissance et augmenter le niveau de l'emploi.

4.10. Le CES propose que la Commission adopte formellement, en tant qu'élément du cahier des charges relatif aux lignes directrices pour l'emploi, une obligation d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques sociale et économique ont été intégrées et améliorées afin de supprimer certains des effets internes inappropriés de la position existante.

4.11. Dans les parties II, III et IV qui suivent, le CES présente quelques réflexions sur le renforcement et l'intégration des lignes directrices sur l'emploi telles qu'elles ont été élaborées pour 1998.

II. COMPÉTITIVITÉ, PROMOTION DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET INVESTISSEMENT

Le présent avis s'inscrit dans le cadre des travaux de suivi de l'avis élaboré par le Comité économique et social sur la politique sociale et le dynamisme économique. Le titre de cette partie de l'avis «Compétitivité, promotion de l'esprit d'entreprise et investissement» fait référence aux piliers importants du développement économique. Ces derniers temps, l'Union européenne a accordé beaucoup d'attention aux trois thèmes dont il est question ici et poursuivra dans cette voie. Il s'agit de concepts qui sont en étroite corrélation et qu'il convient par conséquent d'analyser dans cette perspective.

1. **Compétitivité**

1.1. *Cadre général*

1.1.1. À un moment où le débat politique, tant à l'échelle européenne que nationale, se concentre sur le problème de l'emploi, il faut plus que jamais garder à l'esprit un des éléments clés pour l'amélioration de l'emploi en Europe: la stimulation de la compétitivité.

1.1.2. La compétitivité est un concept qui a souvent été utilisé de manière inadéquate, entraînant ainsi une perception négative de ce concept au sein de l'opinion publique, qui l'associe à des pertes d'emplois, des délocalisations et des politiques de réajustement.

1.1.3. Au contraire, c'est le manque de compétitivité des entreprises qui est une des causes des suppressions d'emplois. Mais en dehors du milieu de l'entreprise, la compétitivité affecte tous les acteurs de la société.

1.1.4. Dans un monde confronté aux défis engendrés par un processus de mondialisation croissante, et mû par cette évolution constante qui le caractérise, il y a

lieu de considérer la compétitivité comme la capacité d'adaptation constante, d'anticipation et d'influence d'une société vis-à-vis de l'environnement qui l'entoure.

1.1.5. Par conséquent, cette triple capacité constitue la clé de la compétitivité, qui concerne chaque citoyen, chaque gouvernement et chaque entreprise, d'autant plus si l'on tient compte du fait que l'évolution ne cesse de s'accélérer. En particulier l'anticipation, à laquelle les institutions européennes peuvent apporter leur concours grâce à une réflexion et une information appropriée, contribue, par définition, à atténuer les tensions sociales, ce qui favorise l'adaptation nécessaire.

1.1.6. Au niveau de l'entreprise, la compétitivité signifie être capable de satisfaire les besoins des clients, de façon durable et de manière plus efficace que les concurrents, en leur fournissant des biens et des services plus intéressants, du point de vue du prix ainsi que d'autres facteurs, que ceux desdits concurrents.

1.1.7. Un pays peut se considérer compétitif de façon durable sur le plan international s'il répond simultanément aux conditions suivantes:

1) Sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux qui jouissent d'un niveau de développement comparable.

2) Sa balance extérieure se maintient en équilibre dans le contexte d'une économie de marché ouverte.

3) Son taux d'emploi est élevé.

4) La stabilité règne sur le plan politique et social.

1.1.8. L'accroissement de la productivité du travail dans l'Union européenne est demeuré stable durant ces 24 dernières années, se situant à une moyenne de 2 % par an, au-dessus du taux correspondant des États-Unis (0,7 % par an) et, ces dernières années, du Japon (1,9 % par an au cours de la période 1986-1997) [1].

1.1.9. La balance courante de l'Union européenne a connu des fluctuations réduites, comme d'habitude, proches de l'équilibre ou même avec un excédent.

1.1.10. Cependant, c'est lorsque l'on observe le troisième élément composant la définition de la compétitivité qu'apparaît ce qui constitue le problème majeur parmi ceux auxquels l'Union européenne est confrontée: le chômage.

1.1.11. La réalité témoigne que l'an dernier, 18 millions de personnes étaient sans emploi dans l'Union européenne, ce qui représente 10,7 % de la population active.

1.1.12. Ce taux de chômage contraste de façon spectaculaire avec le chiffre de 4,7 % enregistré la même année aux États-Unis, bien que les réalités socio-économiques nord-américaine et européenne ne soient pas totalement comparables.

1.1.13. L'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne constitue la base de la croissance, de la création d'emplois et de l'accroissement du bien-être. Par conséquent, il est nécessaire d'aborder la croissance de l'emploi en Europe sous l'angle de l'amélioration de la compétitivité.

1.1.14. Pour être compétitive, l'économie européenne doit pouvoir répondre aux défis posés par l'innovation constante et la concurrence croissante. Il faut que les entreprises soient capables d'affronter ces évolutions et que les travailleurs disposent des compétences nécessaires.

1.1.15. L'Union européenne n'a pas été à même de profiter de la croissance constante pour créer des emplois avec le même succès que ses concurrents. Dans le passé, l'Europe n'a pas pris conscience à temps de cette perte de compétitivité et, pour cette raison, elle a opté en faveur de politiques d'ajustement, alors qu'il aurait été préférable de réagir «a priori».

1.1.16. Le citoyen est le premier protagoniste et le premier bénéficiaire d'une société compétitive et, dans cette optique, l'investissement dans les ressources humaines et l'amélioration de l'enseignement et de la formation prennent de plus en plus d'importance dans le concept actuel de compétitivité.

1.1.17. En tant que consommateurs, les citoyens auront à leur disposition, dans un cadre compétitif, une plus grande variété de produits, de meilleure qualité et à des prix plus bas. En ce sens, le consommateur constitue un élément clé pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

1.2. *Mesures visant à stimuler la compétitivité*

L'Europe doit se montrer capable d'être compétitive dans un contexte de mondialisation. Dans ce but, il importe de réaliser une série d'actions:

1.2.1. Un renforcement de la flexibilité des marchés, en particulier celui de l'emploi

1.2.1.1. Actuellement, les marchés de l'emploi en Europe réagissent avec une lenteur extrême aux chocs internes et externes. Une plus grande flexibilité est nécessaire de la part des gouvernements, des entreprises et des salariés, moyennant:

1) une nouvelle configuration du temps de travail établissant, par le biais de la négociation, un équilibre entre les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs;

2) de nouvelles formes de contrat de travail, telles que, par exemple, les contrats à temps partiel et le télétravail;

3) une plus grande mobilité géographique et professionnelle;

[1] COM(1998) 103 final. Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM.

4) un effort d'éducation et de formation plus important, tant sur le plan de la qualité que sur celui de l'adéquation aux problèmes des entreprises, et, bien entendu, une amélioration des connaissances des sans-emploi;

5) une réduction, avant tout chose, des coûts du travail, en particulier les coûts indirects, afin de parvenir à un rapport d'intensité capital-travail plus équilibré;

6) une configuration de nouveaux modèles de protection sociale qui contribuent à une plus grande flexibilité du marché de l'emploi.

1.2.1.2. Les gouvernements devront mener à bien une série de réformes structurelles visant à doter les économies d'une plus grande compétitivité et les partenaires sociaux, dans le cadre de l'exercice de leur autonomie et par l'intermédiaire des divers mécanismes du dialogue social, devront contribuer à l'adaptation de la législation, dans les domaines correspondants, aux caractéristiques propres des secteurs et des entreprises.

1.2.2. Une reconsidération du rôle de l'État dans l'économie

1.2.2.1. La meilleure façon, pour l'Europe, de garantir sa compétitivité, ne consiste pas à démanteler l'État providence ou à réduire les minimums sociaux, mais bien à le réformer afin de préserver ses valeurs essentielles (la cohésion économique et sociale, la justice, la liberté, la tolérance, l'égalité des chances, le dialogue).

1.2.2.2. Il importe de reconsidérer le rôle de l'État, car l'Europe doit être compétitive sur le plan mondial et ne peut le faire, principalement, au travers des dépenses publiques. C'est à l'État qu'incombe la responsabilité de créer un cadre approprié dans lequel l'économie européenne peut entrer en concurrence sur le plan mondial, mais sans avoir un poids excessif.

1.2.2.3. Au cours de ce dernier quart de siècle, les dépenses publiques de l'Europe sont passées de 36,9 % du PIB en 1970, à 51 % en 1995. En 1996, une première modification de la tendance s'est produite, ce taux passant à 50,4 %, et s'est renforcée en 1997 avec un pourcentage de 48,7 %, grâce aux engagements pris par les États membres de l'Union européenne dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

1.2.2.4. L'accroissement des dépenses publiques durant ces dernières années concernait avant tout les dépenses courantes et pas les investissements. Cela s'est répercuté aussi bien sur la dette publique que sur les taux de déficit public.

1.2.2.5. Or, ce sont précisément les dépenses en investissements qui constituent un facteur d'amélioration de la compétitivité de l'Europe dans le contexte de la mondialisation.

1.2.2.6. Le rôle des pouvoirs publics doit être moins bureaucratique et ciblé davantage sur la préparation des citoyens aux changements économiques, en se concentrant sur l'éducation, l'évolution des besoins dans le domaine des qualifications professionnelles, la technologie, les infrastructures de qualité ainsi que sur quelques règles du jeu qui encouragent l'initiative individuelle.

1.2.2.7. Les profonds changements que nous connaissons à l'heure actuelle nous amènent à nous doter de nouvelles règles du jeu qui doivent se traduire par un modèle social positif.

1.2.2.8. Il convient d'analyser de façon détaillée les programmes de dépenses publiques, afin de parvenir à une plus grande efficacité économique, ce qui peut supposer de transférer certaines activités au secteur privé. De même, les activités qui, de par leur nature, doivent continuer à être développées par le secteur public, devront de plus en plus répondre à des critères d'efficacité.

1.2.2.9. Il importe d'analyser les systèmes de sécurité sociale en tenant compte des prestations qu'ils auront à assurer et de leur mode de financement. En ce qui concerne les modes de financement, il convient d'agir rapidement afin d'éviter que ceux-ci ne représentent une charge trop importante sur l'emploi, de manière à ne pas entraver la création de postes de travail et à garantir la viabilité future des systèmes de sécurité sociale. Le Comité économique et social estime qu'il y a lieu d'adapter les systèmes de sécurité sociale aux développements et aux besoins nouveaux. La protection sociale peut contribuer à la stimulation et au renforcement du développement économique.

1.2.2.10. Il convient de garder à l'esprit qu'une diminution des dépenses courantes de l'État, qui se traduit par une charge fiscale moindre, renforcerait la capacité d'investissement des économies, ce qui devrait favoriser la création de nouveaux postes de travail.

1.2.3. Une amélioration des prestations des entreprises, des résultats de leurs innovations ainsi que du volume de leurs investissements

1.2.3.1. Les progrès enregistrés (dans le cadre de l'euro) en matière de convergence économique dans les différents États membres se sont déjà traduits aujourd'hui par des taux d'intérêts moindres et des taux de changes plus stables, ce qui constitue sans aucun doute un stimulant pour les investissements et les échanges commerciaux au sein de l'Union européenne.

1.2.3.2. Cependant, des réformes structurelles doivent être entreprises afin de parvenir à un assainissement soutenu des finances publiques.

1.2.3.3. Dans cette optique, seules les entreprises et les activités qui pourront maintenir leur compétitivité à travers une qualité accrue, des coûts moindres, des innovations constantes et un effort permanent d'exploration de nouveaux marchés seront à même de maintenir le niveau d'emploi et de créer de nouveaux postes de travail.

1.2.3.4. Il est évident que, aussi compétitives qu'elles soient, les entreprises ne pourront survivre dans un milieu qui ne l'est pas.

2. **L'esprit d'entreprise**

2.1. La promotion de l'esprit d'entreprise, dans le sens d'un processus dynamique favorisant le développement de l'activité industrielle et permettant ainsi de découvrir et de profiter des possibilités commerciales, constitue une condition sine qua non dans la société européenne. À cet égard, les PME, qui représentent deux tiers des emplois en Europe, sont confrontées à des difficultés importantes, notamment l'accès au financement, l'absence de capital propre ou un excès de réglementation. Il ne faut pas perdre de vue que la durée de vie de la moitié des nouvelles entreprises ne dépasse pas cinq ans [1].

2.2. Ces derniers mois, l'esprit d'entreprise a fait l'objet d'une attention méritée à l'échelle communautaire, comme en témoigne l'adoption, par la Commission européenne, d'une communication à ce sujet ou l'accord, au sein du Conseil, sur l'importance de l'esprit d'entreprise pour la compétitivité, la croissance et l'emploi. Il importe également que cette préoccupation soit relayée au plan national, régional et local afin qu'au niveau approprié, l'on contribue à favoriser la culture d'entreprise et à faciliter le développement de cette dernière.

2.3. Les éléments qui sous-tendent le concept de culture d'entreprise sont divers et c'est sur eux qu'il faut agir si l'on souhaite favoriser l'esprit d'entreprise et, de cette manière, parvenir à une plus grande compétitivité et une croissance plus élevée en Europe.

2.3.1. Culture: il importe de stimuler la prise de risques en Europe. Il est urgent de changer les mentalités, dès l'école primaire, afin de considérer l'activité d'entreprendre, dans une perspective positive, comme un débouché professionnel à la portée de tous. On ne naît pas chef d'entreprise, on le devient. Cela suppose de prendre des mesures encourageant les gens dans ce sens, en leur dispensant la formation nécessaire.

Ainsi, il convient d'en finir avec les préjugés sociaux suscités, en Europe, par l'échec d'une entreprise. En ce sens, les États-Unis, où l'entrepreneur connaissant des difficultés n'est pas considéré comme un «perdant» et peut tenter une nouvelle entreprise, constituent un bon exemple.

2.3.2. Formation: Il faut non seulement encourager les citoyens à entreprendre, mais également faciliter l'éducation et la formation nécessaire. La formation continue tout au long de la vie doit aussi viser le chef d'entreprise.

En outre, il y a lieu de resserrer les liens entre les entreprises et les systèmes éducatifs, tant universitaires que de formation professionnelle, en vue d'insuffler à ces derniers le dynamisme nécessaire à la formation de professionnels à la hauteur des besoins, actuels et prévisibles, de la société en général et des entreprises en particulier, aussi bien dans des postes de gestion que dans d'autres postes à caractère plus technique. De cette manière, on allégera en partie le problème important du chômage des jeunes en Europe, qui en 1996 a atteint un taux de plus de 20 %, contre 12 % aux États-Unis et moins de 7 % au Japon [2].

2.3.3. Innovation: L'application pratique des innovations technologiques requiert une coopération plus étroite entre les centres de recherche et l'industrie, afin d'obtenir ainsi des résultats optimaux. La promotion des parcs technologiques, dans lesquels règne une plus grande synergie entre les grandes entreprises, les petites entreprises et les centres de recherche, constitue une action prioritaire. L'existence d'un brevet européen faciliterait la mise en pratique de l'innovation dans l'activité commerciale.

Dans ce contexte, la situation de l'Union européenne est moins enviable que celle des États-Unis et du Japon, qui consacrent respectivement 2,5 % et 2,8 % de leur PIB à la recherche. En moyenne, l'Union européenne y consacre 1,8 % de son PIB.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que ce sont les secteurs de haut niveau technologique qui offrent le potentiel de croissance le plus élevé.

2.4. Comme l'indique la communication de la Commission «Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir» [3], les bons résultats macroéconomiques sont un élément fondamental pour encourager l'esprit d'entreprise. Un environnement macroéconomique stable et, par conséquent, prévisible facilite la prise de risque par les chefs d'entreprise, c'est-à-dire, l'investissement.

2.5. Aujourd'hui, les entreprises européennes disposent d'un cadre d'activités favorisé par la création du marché unique et l'introduction prochaine de la monnaie unique.

2.6. Les avantages que présente le marché unique sont évidents. Selon des estimations de la Commission européenne elle-même, le revenu communautaire a gagné en 1994 entre 1,1 % et 1,5 % d'accroissement par rapport à ce que l'on aurait pu escompter sans le marché unique. Néanmoins, il y a lieu de poursuivre les efforts jusqu'à ce que ce dernier atteigne sa vitesse de croisière effective. Les problèmes rencontrés lors de la mise sur pied d'une entreprise dans un autre État membre constituent un exemple clair des obstacles subsistants [4].

[1] The European Observatory for SME; Fifth Annual Report 1997 (p. 140).

[2] OCDE, Perspectives de l'emploi — décembre 1997/OCDE, perspectives économiques OCDE — juillet 1997.

[3] COM(98) 222.

[4] JO C 235 du 27.7.1998.

2.7. L'introduction de l'Euro créera de nouvelles possibilités pour les entreprises européennes, en particulier pour les PME, en facilitant leur internationalisation ainsi que la réduction de leurs coûts liés aux taux de change. Le Comité économique et social prépare actuellement une série de travaux sur les répercussions de l'euro dans différents domaines.

2.8. Toutefois, certains facteurs compliquent dans une large mesure l'activité des entreprises. Comme mentionné précédemment, les obstacles administratifs, la complexité de la législation fiscale et les difficultés d'accès au financement la compliquent énormément. On estime que le coût total annuel des formalités administratives que doivent supporter les entreprises dans l'Union européenne est de 200 milliards d'écus, c'est-à-dire environ 3 % du PIB communautaire [1]. Les retards dans les paiements des transactions commerciales compliquent dans une large mesure l'activité des entreprises dans l'Union européenne, en particulier celle des entreprises en phase de création et, en général, des petites et moyennes entreprises.

2.9. Il ne fait aucun doute que les autorités compétentes doivent prendre des mesures qui facilitent la création et la transmission d'entreprises. Faisant suite aux recommandations de la Task Force BEST pour la simplification de l'environnement des entreprises, il importe de créer un centre de contrôle, un document d'enregistrement et un numéro d'identification uniques, ainsi que d'établir une collaboration entre les administrations concernées, au moyen d'un échange d'informations. Cette mesure constituerait un premier pas positif en vue de stimuler l'activité des entreprises. Il convient, en outre, de permettre l'accès des entreprises à des services d'information et de consultation, en particulier dans les premiers temps de leur activité.

2.10. Les relations entre le secteur bancaire et les PME peuvent et doivent prendre le chemin du bon sens, dans l'intérêt des deux parties.

2.11. Un autre élément de grande importance dans le cadre de l'esprit d'entreprise, est la nécessité d'améliorer la qualité de la législation, en simplifiant les dispositions législatives, réglementaires et administratives existantes, de façon à réduire la charge administrative que doivent supporter les entreprises européennes, en particulier les PME. Cela ne signifie pas une absence de réglementation, mais l'élaboration d'une bonne législation qui, adoptée aux niveaux appropriés et dans le respect du principe de subsidiarité, contribue à améliorer l'activité.

2.12. Dans ce cadre d'activités des entreprises, il convient de mettre en exergue les coûts industriels élevés en Europe, par rapport à ceux des États-Unis. Ainsi, les principaux services et facteurs de production, tels que l'énergie, les transports et les télécommunications, sont beaucoup plus coûteux en Europe que dans d'autres régions du monde [2].

2.13. L'inclusion de l'esprit d'entreprise dans les lignes directrices pour l'emploi pour cette année, adoptées par le Conseil le 15 décembre 1997, est un élément très positif et il convient de poursuivre dans ce sens en incluant et en approfondissant ce principe dans les orientations pour les années à venir.

2.14. En outre, il y a lieu de soutenir l'échange d'informations dans le cadre de l'esprit d'entreprise, comme moyen de comparaison des bonnes pratiques.

2.15. Les industries et les entreprises européennes qui seront à même de prospérer dans ces conditions nouvelles, dominées par la mondialisation et le développement rapide des technologies de l'information, formeront le noyau dynamique de l'économie du futur et constitueront sa principale source de création d'emplois.

3. **Investissements**

3.1. Ces défis impliquent des efforts importants tels que des investissements dans la R& D, dans la formation dans des nouveaux équipements et installations ainsi que dans des nouveaux produits. La recherche doit trouver un aboutissement logique dans des applications au service de l'entreprise. En outre, une stratégie adéquate est requise pour pénétrer de nouveaux marchés.

3.2. Seul un cadre économique et social stable permettra aux entreprises de prendre des risques, c'est-à-dire de réaliser des investissements générateurs de croissance et, partant, créateurs d'emplois. Le processus de l'Union économique et monétaire de l'Europe et, plus concrètement, les niveaux de convergence économique qui ont été atteints, ont eu comme effet, aujourd'hui déjà, d'améliorer le cadre macro-économique.

3.3. Comme indiqué plus haut, les PME sont confrontées à d'énormes difficultés lorsqu'il s'agit d'accéder au financement, car elles ne disposent pas de capitaux propres en suffisance. Il est indispensable, si l'on veut encourager l'esprit d'entreprise, que les chefs d'entreprises aient accès à un financement adéquat et à un prix raisonnable, à chaque étape de la vie de leur entreprise (mise sur pied, processus intermédiaire et développement).

3.4. À l'heure actuelle, personne ne doute de l'aptitude des marchés des capitaux à risques à servir de vecteur pour canaliser ce financement vers les entreprises. L'utilisation abondante de cet instrument aux États-Unis en témoigne, ce qui en fait un marché de prédilection pour les PME à croissance rapide.

(1) *Source:* COM(98) 222 «Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir», p.5/Discours prononcé par Mme Cresson, membre de la Commission, à Coventry le 18 mai 1998.

(2) *Source:* Union internationale des transporteurs routiers (IRU), Agence internationale de l'énergie, International Telecommunications Users Group et Perspectives de communication de l'OCDE 1997.

3.5. Au sein de l'Union européenne, les marchés des capitaux à risques demeurent très restreints et sont fragmentés. De nombreux obstacles réglementaires et fiscaux qui en freinent le développement et, par conséquent, une création d'emplois plus importante subsistent. L'initiative de la Commission visant à éliminer ces obstacles, qui a été approuvée par le Conseil Écofin, mérite un accueil favorable [1].

3.6. Le volume des capitaux à risques dans l'Union européenne est inférieur à celui des États-Unis. C'est pourquoi il est souhaitable d'insuffler plus de dynamisme à cet instrument, en l'orientant encore davantage vers les risques les plus élevés, les secteurs d'investissement de haute technologie et la mise sur pied des entreprises.

3.7. L'introduction de l'Euro favorisera l'intégration des marchés financiers et, partant, la formation d'un grand marché européen des capitaux à risques. En définitive, il s'agit de faciliter les instruments financiers afin d'encourager l'activité d'entreprise et pour qu'elle cesse de dépendre principalement d'autres types de sources de financement telles que, notamment, l'endettement auprès des banques, qui n'a pas l'effet souhaité sur la croissance et la création d'emplois. Le Conseil européen de Luxembourg a reconnu le rôle que peuvent jouer les grands marchés des capitaux paneuropéens en matière de création d'emplois.

3.8. À la suite du Conseil européen d'Amsterdam (les 16 et 17 juin 1997), la Banque européenne d'investissements a adopté le Programme d'action spécial d'Amsterdam, dont l'objectif est de créer des possibilités concrètes d'investissement, favorables à la création d'emplois en Europe. Au nombre de ces mesures figure un Mécanisme européen pour la technologie, qui a pour but de procurer des capitaux à risques aux PME dans le secteur des hautes technologies. Cette approche dynamique de la BEI constitue un bon exemple des mesures qui peuvent être adoptées en faveur des investissements au sein de l'Union européenne.

3.9. Dans son avis sur la communication de la Commission «Propositions d'orientations pour les politiques de l'emploi dans les États membres en 1998» [2], le Comité économique et social a déjà pris note du lien existant entre la ligne d'action relative à l'esprit d'entreprise et le plan d'action élaboré par la Banque européenne d'investissement, en soulignant son rôle important dans la promotion de la croissance et les investissements, en particulier en ce qui concerne les PME. À cette occasion, le CES a invité la BEI à adopter une approche plus risquée et centrée davantage sur des projets qui augmentent la capacité de création d'emplois et la qualité des postes de travail.

3.10. Dans cette optique, le CES insiste à nouveau sur l'importance de promouvoir les investissements au sein de l'UE et de le consulter au sujet des travaux futurs dans ce domaine.

3.11. Le Comité accueille également avec satisfaction la décision du Conseil sur des mesures d'aide financière aux PME innovatrices et génératrices d'emploi [3].

3.12. Comme l'indique le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993), la stimulation de la compétitivité et le développement économique durable sont les principales armes permettant de lutter contre le chômage.

3.13. Dans le domaine de l'emploi, l'on ne peut ignorer que, durant ces 25 dernières années, alors que la part de l'emploi dans le secteur public, en pourcentage par rapport au total, est demeurée constante aux États-Unis et au Japon, elle a connu une augmentation considérable en Europe. Actuellement, ce type d'emploi représente 18 % de l'emploi total au sein de l'Union européenne (hormis l'emploi dans les entreprises publiques), alors qu'aux États-Unis et au Japon, il représente respectivement 15 % et moins de 10 % [4]. Néanmoins, l'expérience nous démontre que c'est principalement dans le secteur privé que des emplois stables sont créés sans conséquences négatives pour l'ensemble de l'économie, telles que des niveaux de déficit public élevés auxquels on ne peut avoir recours dans l'Europe de la monnaie unique. Pour cette raison, il convient de créer les conditions permettant au secteur privé de jouer le rôle qui lui revient en matière de création d'emplois.

3.14. Par ailleurs, dans son rapport «La compétitivité pour l'emploi» (novembre 1997), destiné au Président de la Commission ainsi qu'aux chefs d'État et de gouvernement dans le cadre du Sommet extraordinaire sur l'emploi (20 et 21 novembre 1997), le Groupe consultatif sur la compétitivité, présidé par M. Paye, fait part de sa conviction que la seule façon d'atteindre pleinement et de manière durable l'objectif de création d'emplois et de réduction du chômage passe par la compétitivité [5].

III. EMPLOYABILITÉ, CRÉATION D'EMPLOI ET AVENIR DU TRAVAIL À FAIBLE PRODUCTIVITÉ

1. Introduction

1.1. Dans ses avis sur le thème «Conseil européen sur l'emploi» [6] et sur la communication de la Commission «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998» [2], le Comité économique et social s'est déjà amplement exprimé ces derniers temps sur la question du marché de l'emploi et a dressé un catalogue de priorités politiques.

---

(1) COM «Les capitaux à risque: la clé de la création d'emplois dans l'Union européenne», 31 mars 1998.
(2) JO C 19 du 21.1.1998.
(3) JO C 157 du 25.5.1998.
(4) OCDE, Statistiques historiques.
(5) Groupe consultatif sur la compétitivité: «La compétitivité pour l'emploi». Novembre 1997, p. 4.
(6) JO C 355 du 21.11.1997.

1.2. Les réflexions présentées dans le présent avis sur le thème du marché de l'emploi sont développées à la lumière du problème plus général de la politique sociale et de la performance économique. Elles se fondent sur l'idée qu'un niveau d'emploi élevé est la condition d'une croissance économique forte et durable, tout autant que son résultat.

1.3. Les expériences de ces dernières années montrent qu'il n'existe pas de création spontanée d'emploi, mais que toutes les forces doivent s'unir pour relever ce grand défi au seuil du prochain millénaire.

1.4. Il importe avant tout de conjuguer harmonieusement des objectifs et des intérêts divers, afin d'enclencher une spirale de croissance et d'en assurer la persistance. C'est ainsi par exemple qu'une stratégie de compétitivité des entreprises devrait se concilier avec la demande d'éducation et de formation des travailleurs, car la productivité du travail en serait améliorée. De même, la protection de l'environnement devrait s'allier positivement à l'objectif d'un niveau élevé d'emploi, à condition de miser sur une croissance économique durable [1].

1.5. Parmi les tâches en suspens, il y a celle d'intégrer de manière cohérente la politique de l'emploi et la politique sociale dans un ensemble de mesures économiques générales.

2. **Employabilité**

2.1. L'«employabilité» est l'un des concepts clés des «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998». Dans sa Communication, la Commission définit ce concept ainsi [2]. «C'est l'aptitude à occuper un emploi. Ceci couvre tant la nécessité des qualifications adéquates que les incitations à la recherche d'un emploi et les possibilités d'en trouver un.»

2.2. Le Comité économique et social considère que le chômage des jeunes et le chômage de longue durée constituent les problèmes les plus graves et les plus urgents du marché de l'emploi.

2.2.1. Le développement des qualifications des jeunes devrait dans toute la mesure du possible reposer sur leurs dispositions et leurs aptitudes. L'économie, l'État et la société devraient à cet égard tenir compte non seulement des données techniques et économiques de la croissance économique, mais également des données socio-économiques (notamment l'éducation, la participation, l'égalité des chances, l'impact sur l'environnement).

2.2.2. Aux yeux du Comité économique et social, l'éducation fait partie intégrante des conditions de vie et de travail et représente donc pour l'ensemble de la société une mission à laquelle tous les acteurs devraient contribuer:

— L'individu devrait reconnaître la nécessité d'une formation tout au long de la vie et rechercher activement les offres de formation et de perfectionnement.

— L'école et les parents doivent s'efforcer davantage à l'avenir de transmettre les aptitudes nécessaires à cette fin et de promouvoir la responsabilité individuelle et sociale, de sorte que l'individu soit en mesure de répondre à ces exigences.

— Les employeurs, l'État et la société devraient veiller par des mesures de formation appropriées à entretenir le capital humain représenté par les travailleurs.

2.2.3. Le chômage de longue durée et le chômage récurrent n'induisent pas seulement une perte de revenus mais aussi un sentiment de frustration et de désespoir, avec pour corollaire des effets connexes négatifs et des coûts socio-économiques. Dès lors, il conviendrait de développer et de favoriser spécifiquement dans le système de protection sociale des éléments susceptibles de promouvoir et de maintenir le capital humain.

2.2.4. Il convient à cet égard de rechercher au niveau européen les meilleures pratiques existantes, car de nouvelles solutions pratiques sont déjà à l'essai ou ont même déjà fait leurs preuves dans de nombreux États membres. Parmi les exemples positifs, on peut citer le cas du Danemark, où un système de rotation des postes lié à des mesures de qualification est à l'essai. En Allemagne, des travailleurs peuvent continuer d'être employés temporairement par leur employeur pendant leur congé parental, pour autant qu'ils en émettent le vœu. En Suède, les périodes de formation continue sont reconnues sous certaines conditions comme des périodes de cotisation à l'assurance vieillesse. Le Comité économique et social voit dans ces mesures de nombreux signes positifs. Il convient néanmoins de tenir compte des spécificités nationales en cas de transfert de certaines mesures vers d'autres États.

2.3. Il faudrait d'une manière générale faire aussi bien de la politique sociale que de la politique de l'emploi, plus encore que ce n'est le cas actuellement, une politique de qualification active et stimulante. Ce faisant, il convient d'une part de ne pas perdre de vue la première des priorités, qui est de préserver l'employabilité des personnes actives. L'un des moyens de lutter contre le chômage est en effet de prévenir son apparition. Il convient dans cette optique de s'orienter vers une politique de l'emploi et une politique sociale préventives. Mais d'autre part, il importe d'assurer l'intégration active des chômeurs par des mesures appropriées dans le domaine de la politique de l'emploi et de la politique sociale, car les retombées psychologiques et sociales de ce phénomène sont déjà gravissimes. À cet égard, il faut également relever l'importance des associations de

[1] Cf. Communication de la Commission sur l'environnement et l'emploi (Construire une Europe durable), COM(97) 592 final du 18.11.1997.

[2] Communication de la Commission sur les «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998», COM(97) 497 final, 1.10.1997, chapitre III: créer une nouvelle culture de la capacité d'insertion professionnelle («employabilité»), premier alinéa.

solidarité, qui sont en soi une composante de l'État social européen [1].

2.4. L'important est d'insérer toutes les mesures dans un ensemble macroéconomique cohérent, de manière à prendre en compte leurs retombées sur l'économie générale.

2.5. L'accent doit être mis dans ce contexte sur la mobilité régionale, sociale et professionnelle des travailleurs. Une plus grande mobilité des travailleurs traduit une flexibilité qui est bénéfique pour l'ensemble du processus économique. Mais la mobilité ne peut être un but en soi. Il faudrait réfléchir aux moyens de prévenir les risques de déracinement.

2.5.1. La mobilité régionale des travailleurs, en tant que facteur susceptible de préserver et de développer leur employabilité, est encore peu répandue, notamment au niveau international. Même si après Maastricht, de plus en plus d'obstacles formels à la mobilité des personnes sont levés, des barrières culturelles et linguistiques, mais aussi sociales, subsistent [2]. Dans ce contexte, la promotion de projets culturels transfrontaliers, favorisant la mobilité internationale des travailleurs, est l'une des missions essentielles de la politique européenne, insuffisamment prise en compte aux yeux du Comité économique et social dans le débat sur la politique de l'emploi. La Communication de la Commission «Politique de cohésion et culture: une contribution à l'emploi» [3] analyse les effets directs et indirects de la «culture» sur l'emploi. Le Comité économique et social souhaite que l'on se penche davantage sur les implications de cette analyse pour y découvrir des ressources cachées.

2.5.2. La mobilité sociale est notamment rendue possible par un système de formation et de perfectionnement qui doit garantir l'égalité des chances.

2.5.3. Du point de vue de la mobilité professionnelle, il est particulièrement important que le secteur de l'économie soumis à la concurrence et le secteur à faible productivité du travail, appelé à se développer encore, ne divergent pas. La politique sociale et la politique de l'emploi doivent veiller à ce que le passage d'un secteur à l'autre soit possible sans heurts.

2.6. Il conviendrait également d'examiner dans quelle mesure la politique sociale et la politique de l'emploi peuvent promouvoir une culture du risque. Un juste équilibre entre flexibilité et sécurité est important à cet égard.

3. **Création d'emplois**

3.1. Dans certains États membres, un débat est en cours sur les subventions aux bas salaires, l'impôt sur le revenu négatif et la pension de base. Ces considérations visent de manière générale à rendre viables des activités à faible productivité. L'idée est que l'employeur paie uniquement la rémunération correspondant à la productivité, mais que le travailleur concerné bénéficie néanmoins d'un revenu suffisant grâce à des subventions. Le CES n'est pas opposé par principe à de telles considérations. Il met cependant en garde contre d'éventuels effets d'entraînement. C'est pourquoi il demande à la Commission de présenter une étude sur cette série de thèmes. Il faudrait notamment clarifier le potentiel d'activation des subventions aux salaires par rapport aux prestations sociales, la question du financement de telles subventions et leur intégration dans l'ensemble de l'économie.

3.2. Étroitement liée à cela est la proposition, dans le cadre de la politique structurelle, d'introduire un système de TVA différencié avec des taux plus bas dans les secteurs à forte intensité de travail. Le problème consiste à cet égard, de même qu'en ce qui concerne les mesures envisagées au paragraphe 3.1, à définir les domaines où une telle politique pourrait utilement s'appliquer. Le Comité économique et social souligne à cet égard la nécessité de procédures transparentes impliquant les milieux socio-économiques concernés.

3.3. Une discussion est également en cours dans certains États membres concernant le changement de l'assiette de financement des systèmes de sécurité sociale.

3.3.1. Le Comité économique et social a déjà déploré en différentes occasions le fait que, dans le passé, l'impôt sur le revenu et les charges sociales aient suivi dans l'Union européenne une évolution hautement préjudiciable à l'emploi, en ce sens que le facteur travail a été soumis à une pression fiscale excessive [4].

3.3.2. Aussi est-il en principe favorable aux réflexions visant à élargir l'assiette de financement des systèmes de sécurité sociale [5]. Certains pays envisagent à ce propos l'introduction d'un prélèvement sur la valeur ajoutée, ainsi appelé parce que la valeur ajoutée brute totale des entreprises et non plus uniquement la masse salariale, doit servir de base de calcul pour les prestations sociales [6].

---

[1] L'avis d'initiative du CES sur la «coopération avec les associations de solidarité et les acteurs économiques et/ou sociaux» — JO C 73 du 9.3.1998.

[2] Le Comité économique et social accueille favorablement la communication de la Commission «Plan d'action pour la libre circulation des travailleurs», COM(97) 586.

[3] COM(96) 512 final. Le Comité économique et social se félicite également du débat actuellement mené à un niveau encore interne à la Commission sur le thème: «Culture, The Cultural Industries and employement», document de travail de la Commission, et demande à participer activement à l'avenir à ces travaux.

[4] «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux» — JO C 296 du 29.9.1997, ou «Conseil européen sur l'emploi» — JO C 355 du 21.11.1997.

[5] Dans certains États membres, ce débat s'étend à l'ensemble de la politique fiscale.

[6] Pour une étude détaillée de ce concept, sa définition exacte, sa délimitation statistique et les éventuels problèmes de calcul, on se reportera à une étude autrichienne: Institut autrichien de recherche économique, «Le prélèvement sur la valeur ajoutée comme alternative aux cotisations patronales — indexées sur les salaires — aux allocations familiales», février 1997. Un débat à ce sujet est en cours en Grande-Bretagne et en France aussi.

3.3.3. Le Comité économique et social reconnaît a priori la validité de cette argumentation. Le fait que, dans le passé, la pression fiscale s'exerçait dans de nombreux États membres unilatéralement sur le facteur travail, était source de distorsions. Il en résultait une cherté relative du travail qui amenait à réaliser dans une mesure croissante des investissements de rationalisation. La conséquence en était le développement du chômage. Le prélèvement sur la valeur ajoutée comme source alternative de financement doit corriger ces distorsions et rééquilibrer le prix relatif du capital et du travail. Ce faisant, il ne s'agit pas d'augmenter le niveau global des prélèvements, mais de modifier leur composition. Il s'impose donc d'assurer une stricte neutralité des recettes.

3.3.4. Un indice atteste empiriquement de la justesse de ce raisonnement. Il existe deux pays dans l'Union européenne qui financent l'essentiel de leurs prestations sociales à partir du produit fiscal global et non pas de la taxation du travail: la Grande-Bretagne et le Danemark [1]. Ces pays enregistrent également un taux relativement bas de chômage.

3.3.5. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue une objection fondamentale: un renchérissement relatif du facteur capital implique une baisse de la rentabilité des investissements. Dans des conditions par ailleurs égales, il en résulte une diminution des investissements.

3.3.5.1. Si l'on veut remédier aux effets de ce recul de la demande, il faut pour commencer compenser la baisse relative de la demande de biens d'équipement par une hausse correspondante de la demande de consommation, ce qui exigera une flexibilité particulière de la part des marchés de biens.

3.3.5.2. De plus, si les investissements diminuent, l'effet induit par ceux-ci en termes d'extension des capacités se fera moins sentir, ce qui aura pour conséquence un fléchissement de la croissance économique. Dans des conditions par ailleurs inchangées, cela aura un effet négatif sur l'emploi.

3.3.5.3. À cela on peut toutefois rétorquer que l'intensité en main-d'œuvre de la croissance s'accroîtra, car du fait de la substitution du capital par le travail, la production sera à plus haute intensité de main-d'œuvre.

3.3.5.4. Au bout du compte, il est donc difficile de déterminer a priori l'effet global de telles mesures.

3.3.6. Un autre problème tient au fait que le progrès technique lié aux investissements diminue avec le recul des investissements. Mais à cela on peut aussi répondre que le progrès technique effectif sera moins économe en main-d'œuvre, puisque l'incitation à promouvoir les innovations orientées vers les investissements de rationalisation sera moindre.

3.3.7. Même s'il est a priori difficile de déterminer l'effet qu'aura en fin de compte sur l'emploi un prélèvement sur la valeur ajoutée conçu comme un système alternatif de financement de la sécurité sociale, le Comité économique et social se déclare vivement intéressé par ce débat.

3.3.7.1. Le Comité économique et social est conscient du fait qu'une telle entreprise représente une opération éminemment délicate, dont la réalisation est hasardeuse. Même dans l'hypothèse où cette mesure serait jugée globalement positive en théorie, il faut s'attendre à de fortes résistances, car il y aura des gagnants (secteurs à haute intensité de main-d'œuvre) et des perdants (secteurs à haute intensité de capital). Aussi est-il très important d'agir avec circonspection et en associant dûment les partenaires sociaux à cette démarche. Il importe aussi que les changements éventuels des assiettes de taxation soient coordonnés au niveau européen, afin d'exclure d'emblée l'apparition de distorsions au sein du marché intérieur.

3.3.7.2. Dès lors, le Comité économique et social invite la Commission à élaborer un Livre vert sur ces questions et se déclare disposé à prendre une part active au processus de consultation.

3.4. Il conviendrait également d'examiner quelle contribution peut apporter un taux de taxation minimal sur l'énergie. Une taxation écologique ciblée, qui créerait d'une part, dans le cadre de l'économie de marché, des incitations à économiser l'énergie et à protéger l'environnement, et d'autre part déchargerait le facteur travail de certains coûts, pourrait représenter une voie d'avenir pour une croissance durable et à haute intensité d'emploi [2]. Le Comité économique et social renvoie à ce propos aux conclusions de son avis sur la «Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques» [3].

4. **Avenir du travail à faible productivité**

4.1. La mondialisation de l'économie se traduit par une pression, notamment sur les activités à faible productivité et leur rémunération. Les considérations intersectorielles sont à distinguer des considérations intrasectorielles.

4.1.1. Niveau intersectoriel: la mondialisation accélère le processus de mutation structurelle. Il devient plus facile de déplacer des secteurs à faible productivité dans des pays caractérisés par une main-d'œuvre peu qualifiée abondante et, par conséquent, par un niveau de salaire plus bas. Il est essentiel que, parallèlement aux transferts de secteurs à faible productivité du travail, soient créées de nouvelles entreprises dans des branches d'avenir. Cela permet de créer des emplois sûrs. À cet effet, il faut que les travailleurs soient qualifiés pour exercer de telles activités. L'infrastructure, notamment en ce qui concerne

(1) Cf. Le rapport de la Commission sur «La protection sociale en Europe 1997 — Résumé» (COM(98) 243 final), où l'on peut lire que les cotisations sociales au Royaume-Uni représentent moins de 40 % et au Danemark 23,5 % seulement du financement total de la protection sociale (p. 10).

(2) Voir chapitre 10 du Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi».

(3) JO C 19 du 21.1.1998.

les nouvelles technologies, doit être excellente. Un haut niveau de cohésion sociale fait partie intégrante de conditions économiques cadres stables, nécessaires pour assurer la rentabilité d'investissements créateurs d'emplois.

4.1.2. Niveau intrasectoriel: dans son avis «Emploi, compétitivité et mondialisation de l'économie [1]» adopté à une large majorité, le Comité économique et social a consacré la notion de «mondialisation asymétrique»: alors que les entreprises deviennent de plus en plus mobiles sur le plan international, les institutions de politique économique existantes ont un cadre d'action qui reste trop national. En ce qui concerne le marché du travail, il est dit dans l'avis (paragraphe 2.1.2) que «l'asymétrie provient de ce que les représentants des travailleurs continuent à évoluer dans des champs géographiques cloisonnés, alors que les représentants des employeurs prennent leurs décisions sur la base de calculs globaux effectués à l'échelle mondiale».

4.1.3. Outre la persistance d'un niveau de chômage élevé, la mondialisation asymétrique pourrait constituer l'une des causes ayant conduit à un déplacement des équilibres dans les négociations sur l'emploi, à l'avantage des entreprises. Au cours des dernières décennies, les salaires n'ont pas arrêté de diminuer pendant que, parallèlement, les profits augmentaient. Il en résulte que dans les secteurs situés au bas de l'échelle salariale, l'écart entre le revenu salarial net et les aides sociales se réduit de plus en plus bien que le niveau des aides sociales reste constant, avec pour résultat des problèmes de motivation.

4.2. Le Comité économique et social réitère, dès lors, son appel aux acteurs concernés pour qu'ils apportent leur contribution à la mise en place de structures de performances au niveau international, conformément à ce qu'il avait déjà demandé dans l'avis ci-dessus (paragraphe 2.1.4): «des structures habilitées à agir au plan international pour les négociations collectives ainsi que des formes de dialogue social sont à créer afin de rétablir l'équilibre entre les partenaires sociaux sur le marché du travail». Il faudrait pour cela tenir compte des données régionales, nationales et sectorielles de façon appropriée [2].

4.3. Il est dans l'intérêt à long terme de toutes les parties concernées d'éviter une concurrence à la baisse des travailleurs entre eux. Une économie qui fonctionne, à l'aube du prochain millénaire, doit s'appuyer essentiellement sur le dialogue et la coopération des acteurs concernés. Cela vaut aussi bien au niveau des entreprises que pour l'action politique dans son ensemble. [3] La situation actuelle du Sud-Est asiatique montre de manière éclatante que les problèmes économiques peuvent aboutir à une crise grave en l'absence de cadre économique et de stabilité sociale . À cet égard, le Comité économique et social se félicite que quelques entreprises prévoyantes opérant au niveau transnational aient déjà mis en place des structures internationales de représentation des intérêts des travailleurs (par exemple le comité d'entreprise international créé chez VW).

4.4. Le Comité économique et social se rallie à la recommandation [4] adressée par le Parlement européen à la Commission afin qu'elle élabore pour les opérations multinationales européennes, sur la base des conventions pertinentes de l'OIT [5], un code de conduite définissant notamment les droits fondamentaux suivants:

— promotion de la liberté d'association et du droit de signer des conventions collectives;

— lutte contre le travail forcé;

— lutte contre le travail des enfants;

— suppression des discriminations en matière d'emploi et de profession et égalité des rémunérations de la main-d'œuvre masculine et féminine.

4.5. Au niveau de l'action de l'État se pose le problème de la concurrence pour attirer les investissements productifs et géographiquement mobiles des entreprises transnationales. La mondialisation de l'économie et l'intégration croissante des marchés financiers ont généralement pour effet que les politiques fiscales menées dans les différents pays visent de plus en plus à garantir une rentabilité à court terme aux entreprises transnationales pour les inciter à investir. Le Comité économique et

[1] JO C 158 du 26.5.1997.

[2] On relève depuis lors de premiers exemples à suivre: c'est ainsi par exemple que la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) a mis au point pour le personnel des navires battant pavillon de complaisance une convention collective internationale, qui protège aujourd'hui déjà plus d'un tiers de ces travailleurs au niveau mondial.

[3] L'introduction de la résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, adoptée le 16 juillet 1997 à Amsterdam, formulait par exemple l'idée en ces termes: «L'efficacité économique et l'insertion sociale sont des aspects complémentaires de la société européenne plus unie à laquelle nous aspirons tous. Compte tenu de cette déclaration de principe, le Conseil européen invite tous les opérateurs économiques et sociaux, notamment les autorités nationales, régionales et locales et les partenaires sociaux, à assumer pleinement leurs responsabilités dans leurs sphères d'activités respectives.» — JO C 236 du 2.8.1997, pp. 3 et 4.

[4] Parlement européen, Résolution sur les transferts d'entreprises et les investissements étrangers directs dans les pays tiers, du 15 janvier 1998, point Q.2.

[5] Le Comité s'est déjà exprimé à différentes reprises sur cette question. Concernant les «clauses sociales», cf. l'avis sur «Le défi global du commerce international: Une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne» — JO C 56 du 24.2.1997. Cet avis cite aussi les principales conventions de l'OIT, à propos desquelles on peut lire au paragraphe 5.3: «Toutes ces conventions de l'OIT ont été ratifiées par une large majorité de pays, de sorte qu'elles peuvent être considérées comme des normes internationalement acceptées.»

social pense que cela a contribué à faire peser une charge fiscale excessive sur le facteur travail [1], lequel est relativement statique. Une telle approche n'est pas optimale sur le plan macroéconomique et a des conséquences négatives sur le marché du travail.

4.6. Cela ne signifie pas pour autant que le Comité économique et social ne soit pas d'une manière générale favorable aux incitations fiscales visant à encourager l'esprit d'entreprise, comme proposé par la Commission [2]. Comme il ressort de la partie II (en particulier paragraphe 2) du présent avis, le Comité économique et social souligne l'incidence que la promotion de l'esprit d'entreprise peut avoir sur l'emploi.

4.7. Le Comité économique et social se félicite à ce propos de la décision du Conseil du 13 décembre 1997, selon laquelle une plus grande attention devrait être accordée, dans le cadre des grandes orientations de la politique économique, à la formation générale et professionnelle ainsi qu'à la mise en œuvre de mesures fiscales et sociales favorables à l'emploi. Ceci ne constitue toutefois qu'un exemple de ce que la coordination de politiques pertinentes au niveau européen correspond en fait à une stratégie d'une politique du marché du travail et d'une politique sociale actives. D'autres domaines dans lesquels une action s'impose encore sont par exemple les politiques fiscale et de l'environnement.

4.8. Le Comité économique et social met en garde contre le risque de voir le potentiel d'emploi du niveau local négligé. Des solutions créatives restent encore possibles à cet égard. Le Comité économique et social a déjà attiré l'attention dans de précédents avis sur la possibilité de partenariats novateurs entre secteurs public et privé, pouvant contribuer par des aides ciblées et des mesures d'accompagnement à la couverture de besoins d'approvisionnement urgents et à la réalisation de projets novateurs.

4.9. Le Comité économique et social constate qu'en Europe, l'accomplissement des activités simples à faible productivité passe souvent trop peu par l'intermédiaire du marché.

4.9.1. Cette situation peut tout d'abord être due au fait que dans ces activités, les charges salariales annexes pèsent lourdement. On pourra consulter à ce sujet les commentaires consacrés à la taxe sur la création de valeur.

4.9.2. Mais il existe peut-être aussi un deuxième élément, de nature culturelle: le Comité économique et social émet l'hypothèse selon laquelle une véritable culture des services n'a pas pu se développer jusqu'à présent auprès des consommateurs européens. Selon la situation, ce phénomène peut avoir différentes causes. Il se peut, par exemple, que le fait de déléguer les activités simples à des tiers soit considéré négativement ou que l'exercice de telles activités ait mauvaise presse. On peut également imaginer que le fait de fabriquer quelque chose soi-même corresponde à une image positive ou soit considéré comme moins compliqué. Pour citer des exemples concrets, on peut mentionner le nettoyage régulier du logement, pour une grande part effectué comme un service fourni à soi-même, la vogue des «do-it-yourself» pour les travaux manuels simples à effectuer chez soi ou la généralisation du libre service dans les supermarchés et les commerces.

4.9.3. Globalement, ce système a pour conséquence que les services simples, en particulier, sont rejetés dans l'économie parallèle ou fournis par les particuliers eux-mêmes.

4.9.4. Traiter de ce problème dans le cadre d'une analyse de la politique économique constitue une entreprise difficile, car ce sont les préférences des individus qui sont ici soumises à la critique culturelle. Le Comité économique et social a toutefois tendance à penser qu'il existe là un gisement d'emploi latent. Il souhaiterait que la Commission élabore des propositions sur la manière de mettre ce gisement en valeur pour créer si possible de nouveaux emplois. Sur ce point, il faut veiller à ce que les nouvelles conditions d'emploi ainsi créées soient régulières et non discriminatoires.

4.10. Une plus large dispersion de la capacité productive pourrait aboutir à ce que, pour de plus en plus de personnes, l'activité professionnelle ne soit plus la seule source de revenus. En outre, dans son rapport Pepper, la Commission a constaté que les programmes de participation aux bénéfices et au capital des salariés accroissent la productivité [3]. Le Comité économique et social estime que la constitution d'un patrimoine dans de larges couches de la population est un processus de longue haleine qui devrait être accéléré.

---

[1] Voir paragraphe 3.3. Un calcul est effectué dans l'avis sur «La fiscalité dans l'Union européenne» — JO C 296 du 29.9.1997, où l'on peut lire que le taux d'imposition du travail salarié s'est accru, passant de 34,7 % à 40,5 % entre 1980 et 1994, alors que pour les autres facteurs de production, ce taux est tombé de 44,1 % à 35,2 % (taux implicites, y compris les charges sociales).

[2] Cf. la Communication de la Commission au Conseil «Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: Priorités pour l'avenir» — COM(98) 222 final. S'agissant de la fiscalité, les mesures suivantes sont proposées au point II.2.5: «... inciter à investir dans les nouvelles entreprises, notamment en octroyant des avantages fiscaux aux "Business Angels"; faciliter la cession d'une entreprise à ses salariés ...; les États membres devraient également revoir la taxation relative du financement par l'emprunt et par les fonds propres, en vue de renforcer le capital de départ des PME.»

[3] La première «proposition de recommandation du Conseil concernant la promotion de la participation des salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise (y compris la participation au capital)» remonte déjà à 1991 — JO C 245 du 20.9.1991, p. 12). Également: Recommandation 92/443/CEE du Conseil du 27 juillet 1992 concernant la promotion de la participation des salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise (y compris la participation au capital) — JO L 245 du 26.8.1992. Le rapport Pepper lui-même est plus récent: rapport de la Commission «Promotion de la participation des travailleurs salariés aux bénéfices et aux résultats de l'entreprise (y compris la participation au capital) dans les États membres», 1996 — COM(96) 697 final.

IV. ADAPTABILITÉ ET ÉGALITÉ DES CHANCES DANS LE CADRE DE SOCIÉTÉ EUROPÉEN

1. Adaptabilité

1.1. Les lignes directrices pour l'emploi de 1998, publiées par la Commission recommandent de promouvoir et d'encourager l'adaptabilité aux restructurations résultant de l'introduction des nouvelles technologies et des nouvelles conditions du marché. Les changements sont si considérables que la Commission considère le processus comme l'émergence d'une nouvelle économie avec des entreprises technologiquement plus avancées et un secteur des services en expansion d'une part et un nombre croissant de petites entreprises d'autre part.

1.2. La capacité d'adaptation est une qualité qui peut se révéler déterminante pour les entreprises, si elles veulent être viables et surtout le rester. Il est notamment indispensable qu'elles soient capables d'anticiper les changements dus au marché sur lequel elles exercent leurs activités ainsi qu'à l'évolution des méthodes et technologies qui déterminent la manière d'utiliser les ressources, y compris les ressources humaines. Cela devient une responsabilité qui influence la direction et les travailleurs. Des méthodes de gestion améliorées, des changements dans le profil des postes et les types d'emplois, l'introduction de nouvelles technologies et la modification des produits et des services sont autant d'aspects du type de changement permanent qui améliore la performance.

1.3. Pour les travailleurs, la nécessité de s'adapter est souvent synonyme d'incertitude et liée à un sentiment d'insécurité. Pour susciter une réaction constructive à la nécessité de changement, il est souhaitable de s'assurer que les travailleurs reçoivent les informations nécessaires et ont la possibilité d'être consultés et de coopérer. Parfois, les perspectives d'emploi peuvent être affectées par des changements de procédures ou l'amélioration de la productivité ou encore un «dégraissage». L'incertitude en matière de sécurité de l'emploi ne fait que refléter les risques que courent de nombreuses entreprises de voir leur marché changer ou leurs produits supplantés par de nouveaux produits ou technologies. L'une des caractéristiques du changement technique plus rapide est l'élément de risque que cela comporte pour les travailleurs, ainsi que pour les entreprises, et qui peut être partiellement compensé par l'adaptabilité et la flexibilité dans les emplois individuels.

1.4. La Commission recommande que les partenaires sociaux négocient, aux niveaux appropriés, «des accords sur l'organisation du travail et les formules de travail flexible, y compris sur des réductions du temps de travail lorsque c'est approprié, afin de rendre les entreprises productives et compétitives et d'atteindre l'équilibre nécessaire entre flexibilité et sécurité [1]». Le Comité reconnaît qu'il s'agit d'une pratique établie dans la majorité des entreprises et que ce sont des questions essentielles qui doivent être traitées de façon positive et constructive par les partenaires sociaux.

1.5. La Commission recommande également que les États membres mettent en place un cadre de contrats plus souples permettant une plus grande diversité dans la forme de l'emploi. Cela devrait donner aux personnes ayant un contrat de travail différent une sécurité accrue et un meilleur statut professionnel, et garantir que celles qui optent pour des horaires de travail réduits ne soient pas pénalisées sur le plan de l'évolution de leur carrière ou du maintien de leur protection sociale. Le CES conseille cette approche aux autorités des États membres.

1.6. Les partenaires sociaux auront une responsabilité particulière dans la modernisation de la mise en place d'accords de travail mais l'une des conditions préliminaires pour répondre à ce défi est que les entreprises aient la volonté de s'adapter au changement. Les États membres peuvent favoriser l'adoption de cette approche plus souple au sein des entreprises en supprimant les obstacles qui s'opposent à la promotion de l'investissement dans l'amélioration des compétences professionnelles et, si possible, le développement de la formation en entreprise. Parallèlement, les États membres et les employeurs devraient, le cas échéant, prévoir de nouvelles méthodes incitant les travailleurs à profiter des possibilités de formation afin d'améliorer leurs compétences.

1.7. La Commission a suggéré aux États membres de recentrer leurs politiques d'aides au perfectionnement de la main-d'œuvre, à l'efficacité du fonctionnement du marché de l'emploi et à la création d'emplois durables.

1.8. Le CES considère que les recommandations de la Commission représentent le minimum d'actions de base à entreprendre pour favoriser la capacité d'adaptation des entreprises et de la main-d'œuvre. Étant donné que le fonctionnement du marché du travail diffère considérablement d'un État membre à l'autre, les méthodes visant à améliorer le marché du travail doivent refléter les traditions sociales, économiques et culturelles dans chaque État. Toutefois, le développement du marché unique ne devrait pas être entravé par des actions menées dans un (ou plusieurs) États membres modifiant la forme de régulation du marché de l'emploi, de façon à fausser déraisonnablement le niveau de l'emploi en leur faveur mais contre l'intérêt général du marché unique.

1.9. Les besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi sont en partie mal adaptés. C'est ainsi que, par exemple, nombreux sont les travailleurs qui se voient offrir seulement un travail à temps partiel ou limité dans le temps, alors qu'ils préféreraient un emploi à plein temps. D'autres travailleurs, qui souhaiteraient réduire

[1] Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998: COM(97) 497 final.

leur temps de travail, n'y arrivent pas. Les uns, nombreux, cherchent un emploi, les autres font des heures supplémentaires, volontairement ou non. Ce problème de coordination est lié à la politique sociale, étant donné que, par exemple, les contributions à la sécurité sociale sont liées aux personnes.

1.10. Le Comité économique et social souhaiterait que l'on examine au niveau européen dans quelle mesure le système actuel de sécurité sociale et de relations de travail gêne la flexibilité et comment ces secteurs devraient être dérégulés, rerégulés ou régulés autrement, afin d'arriver à un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité. La combinaison la plus appropriée consisterait à offrir un niveau de sécurité acceptable dans des conditions qui encourageraient tout de même les gens à s'efforcer de trouver un emploi.

2. Égalité des chances

2.1. Un élément positif habituellement présent dans une politique sociale est la volonté de renforcer les mesures visant à améliorer l'égalité des chances pour les groupes qui, pour diverses raisons, peuvent être exagérément désavantagés.

2.2. Le marché de l'emploi est un élément extrêmement important de la société en ce qui concerne l'application de politiques d'égalité des chances. Les occasions devraient être nombreuses et largement répandues, et chacun devrait être encouragé à en tirer parti afin de s'équiper aussi bien que possible pour contribuer, par le biais du marché du travail, à la fois à sa propre prospérité et à celle de la société tout entière. Dans cet environnement, le recrutement par les employeurs des personnes les plus aptes à contribuer aux activités de leur société est à la fois un aspect économique et rationnel de la politique sociale. En outre, une caractéristique essentielle de l'économie moderne est la nécessité pour les entreprises d'employer le plus possible de personnes adéquates et d'encourager le développement des compétences professionnelles et la formation tout au long de la vie.

2.3. L'égalité des chances ne garantit pas toujours l'égalité des revenus. Profiter des occasions qui s'offrent exige aussi un effort sur le plan individuel afin d'augmenter ses chances. Certains éléments d'inégalité peuvent être le reflet de caractéristiques qui agissent sur le revenu, et réduire les inégalités peut prendre du temps, notamment si les politiques sociales n'ont d'effets que sur les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi.

2.4. Cependant, il existe au sein de l'UE certaines inégalités qu'il serait souhaitable de supprimer. L'une des meilleures méthodes pour réduire les inégalités sur le marché du travail consisterait à garantir le plein emploi ou tout au moins s'en rapprocher le plus possible. Si le taux de chômage est si élevé qu'il devient source d'inquiétude, il est inévitable que les chômeurs soient eux-mêmes le reflet des inégalités existantes.

2.5. Les politiques visant à promouvoir l'égalité des chances devraient prendre en compte les éléments suivants:

a) taux de chômage excessif;

b) insuffisance ou inadaptation des qualifications des chômeurs;

c) chômage de longue durée;

d) chômage chez les jeunes;

e) chômage chez les femmes, lorsque les femmes connaissent un plus fort taux de chômage que les hommes (ou inversement dans certains cas);

f) distribution géographique du chômage (en tenant compte des variations de la définition du chômage dans les divers États membres);

g) taux de chômage plus élevé chez les minorités ethniques ou religieuses;

h) personnes dont le handicap limite les possibilités d'emploi;

i) revenu du travail considéré officiellement comme trop faible;

j) besoins et possibilités en matière d'éducation et de formation;

k) moindre présence numérique des femmes dans la catégorie des personnes disposant d'un emploi;

l) promotion de l'égalité des chances pour les femmes dans toute la structure professionnelle;

m) interaction entre imposition et revenus, qui n'incite pas à chercher un emploi;

n) interaction entre «travail non déclaré» et allocations sociales, qui favorise l'expansion de l'économie parallèle (travail au noir).

2.6. Examiner et convenir des indicateurs d'inégalité des chances n'est cependant qu'une première étape. Il convient d'élaborer des politiques qui réduisent le niveau d'inégalité sans porter préjudice aux performances économiques.

2.7. Cette dichotomie est au cœur des tensions entre politiques sociales et performances économiques.

V. CONCLUSIONS

1. Le Comité économique et social a élaboré le présent avis parce que l'UE a fait de la nécessité d'améliorer les possibilités d'emploi en faveur des chômeurs sa première priorité. Le niveau élevé du chômage est inacceptable. Les succès obtenus par l'Union européenne dans des domaines aussi variés que les politiques économique, sociale et environnementale ne sont pas en cause. Il faut

que le modèle social européen permette d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi en faveur des chômeurs.

2. Compte tenu de ces objectifs fondamentaux, plusieurs éléments de la politique européenne peuvent contribuer à apporter de meilleures réponses. Dans le présent avis, le CES s'est penché sur un domaine délicat où les politiques sont en interaction, à savoir l'influence potentielle de la politique sociale sur la performance économique. L'avis souligne que les politiques sociales sont nécessaires et peuvent soutenir la performance économique. Cependant, il reconnaît aussi que sans coordination précise, l'application des politiques sociales peut contrarier la performance économique ou l'entraver en partie.

3. Le CES s'inquiète de ce que ces questions n'aient pas été pleinement prises en considération dans tous les aspects de la politique de l'Union européenne et de la politique des États membres. Le présent avis offre selon lui un cadre pour le faire.

4. Dans la recherche de mesures visant à augmenter le niveau d'emploi dans l'UE et à réduire les niveaux actuels de chômage, trop élevés, le CES reconnaît qu'il existe des interactions complexes entre la politique économique et la politique sociale, qui subissent en outre l'influence des politiques visant à promouvoir la durabilité et à intégrer les différents niveaux de responsabilité, comme le reflète le niveau de subsidiarité que nécessite l'ensemble des initiatives. Aucune action isolée ne suffira en elle-même. Si le modèle social européen représente une série complexe d'actions, l'Union européenne a tout de même l'ingéniosité, les richesses et la cohésion nécessaires pour développer un système de pensée progressiste qui non seulement représente pour le monde entier un exemple à suivre mais combine améliorations économiques et avancée des normes en matière de protection sociale.

5. Il s'agit d'un enjeu tellement capital que le CES estime qu'il conviendrait d'examiner de manière approfondie les interactions entre les politiques économique et sociale actuelles. Cet examen devrait tenir compte du champ d'action de l'Union européenne, qui agit par le biais de lignes directrices pour les politiques de l'emploi et les politiques économiques, et de l'action des États membres selon les paramètres de subsidiarité. Il devrait notamment prendre en compte les conséquences du renforcement du marché intérieur et de l'évolution de l'union économique et monétaire.

6. Le présent avis a fixé une partie du cadre et défini certaines des contraintes qui devront être respectées pour cet examen.

7. Le CES a déjà indiqué qu'il est favorable à l'introduction de lignes directrices pour les politiques de l'emploi, qui résultent des conclusions du Conseil d'Amsterdam. Le CES soutient également les principes généraux fixés dans les lignes directrices pour 1998 [1].

8. Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont lancé un message afin que se créent, tant à l'échelle communautaire que nationale, les conditions permettant d'inciter et d'encourager les entrepreneurs et les petites entreprises.

Par ailleurs, le Conseil européen de Cardiff a réaffirmé que l'Union économique et monétaire ne portera pleinement ses fruits qu'au moyen d'une stratégie stimulant l'emploi par le biais du renforcement de la compétitivité et de la cohésion économique et sociale.

Le Conseil européen de Cardiff (juin 1998) a évalué l'impact des plans d'action pour l'emploi soumis par les États membres. Le CES a noté avec satisfaction que le Conseil a conclu que les États membres faisaient de sérieux efforts pour renforcer l'employabilité de la population active, en favorisant activement le développement des compétences professionnelles et de l'apprentissage tout au long de la vie, en cherchant à améliorer les conditions des PME et des travailleurs indépendants et en prenant des mesures pour encourager les gens à travailler plutôt que de rester dépendants. Il s'agit d'objectifs soutenus par le CES et qui sont en accord avec les idées exprimées dans le présent avis.

9. La proposition du Conseil européen de poursuivre la coopération entre le Conseil des affaires sociales et le Conseil Écofin afin de préparer, entre autres, les lignes directrices pour l'emploi pour 1999, est bienvenue. En particulier, le CES aimerait avoir la possibilité d'examiner ces lignes directrices, qui doivent être présentées lors du Conseil européen de Vienne plus tard cette année.

10. Le CES apporte son soutien au Conseil dans la recherche de meilleures solutions pour associer amélioration des performances économiques et politiques sociales prenant en compte les besoins des gens. Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi représentent une innovation utile et s'affineront progressivement étant donné qu'elles sont réexaminées chaque année.

11. Les politiques clés définies pour 1998 ont déjà montré qu'elles étaient pertinentes et constructives. Chacune d'elles a été réexaminée dans le présent avis et le CES estime que l'on possède maintenant certaines

[1] Avis du CES sur le «Conseil européen sur l'emploi», JO C 355 du 21.10.1997, et sur la communication de la Commission «Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998» — JO C 19 du 21.1.1998.

indications sur la manière de les rendre encore plus pertinentes et de poursuivre et d'accroître leur impact sur l'emploi et la politique sociale.

12. Le CES admet que la nécessité d'augmenter les possibilités d'emploi est la première priorité de l'UE. Le Conseil, la Commission, le Parlement, le Comité des régions et le Comité économique et social ont chacun un rôle à jouer. Face à ce défi, le CES est dans une position particulière, qui lui permet d'offrir des conseils qui se basent sur la richesse de l'expérience de ses membres.

13. Il est de la responsabilité de toutes les institutions, organes et organisations sociales de l'UE, ainsi que des États membres, de relever le défi qui consiste à accroître le nombre de possibilités d'emploi. Le CES utilise les moyens dont il dispose pour améliorer les perspectives en matière d'emploi, mais il demande aussi à toutes les organisations sociales d'Europe représentées au sein du CES d'apporter leur soutien à la recherche de modalités de mise en œuvre et de consolidation des idées exposées dans le présent avis. Les membres du CES devraient faire en sorte que les organisations qu'ils représentent relèvent ce défi.

14. Le problème crucial de l'emploi ne se résoudra pas par la seule adoption de mesures à court terme. Certaines des options possibles touchent aux fondements du système et aux structures. Le CES cherchera donc d'autres solutions afin de tenter de trouver des mesures encore plus efficaces pour réduire le chômage et rehausser le niveau de vie des citoyens de l'UE.

Bruxelles, le 10 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS