

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 193

44^e année

10 juillet 2001

Édition de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session d'avril 2001	
2001/C 193/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports»	1
2001/C 193/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux»	7
2001/C 193/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 73/239/CEE du Conseil en ce qui concerne l'exigence de marge de solvabilité des entreprises d'assurance non-vie»	16
2001/C 193/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/267/CEE du Conseil en ce qui concerne l'exigence de marge de solvabilité des entreprises d'assurance vie»	21

Prix: 24,50 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2001/C 193/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant vingt-quatrième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (pentabromodiphényléther)»	27
2001/C 193/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres, dans le but d'instaurer une attestation de conducteur uniforme»	28
2001/C 193/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions sanitaires applicables aux sous-produits animaux, modifiant les directives 90/425/CEE et 92/118/CEE»	31
2001/C 193/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine»	32
2001/C 193/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1696/71 portant organisation commune des marchés dans le secteur du houblon»	38
2001/C 193/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1254/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»	39
2001/C 193/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1251/1999 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables»	42
2001/C 193/12	Avis du Comité économique et social sur la «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur»	45
2001/C 193/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier, moderniser et harmoniser les conditions imposées à la facturation en matière de TVA»	53
2001/C 193/14	Avis du Comité économique et social sur «L'élargissement de l'UE: le défi de la réalisation des critères économiques pour l'adhésion que doivent relever les pays candidats»	60
2001/C 193/15	Avis du Comité économique et social sur «Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale»	70
2001/C 193/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres»	77



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2001/C 193/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre»	84
2001/C 193/18	Avis du Comité économique et social «sur la Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, concernant l'exportation de biens culturels»	85
2001/C 193/19	Avis du Comité économique et social sur «L'emploi et la situation sociale dans les PECO»	87
2001/C 193/20	Avis du Comité économique et social sur le «Développement des ressources humaines dans les Balkans occidentaux»	99
2001/C 193/21	Avis du Comité économique et social sur «La société civile organisée et la gouvernance européenne — contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc»	117

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports»

(2001/C 193/01)

Le 8 septembre 2000, le Conseil, conformément à l'article 47 paragraphe 2 et aux articles 55 et 95 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2001 (rapporteur: M. Green).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 88 voix pour, 17 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. À la suite du livre vert intitulé «Les marchés publics de l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir» publié par la Commission européenne en novembre 1996⁽¹⁾ le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité un avis le 28 mai 1997⁽²⁾.

Les modifications proposées par la Commission concernant la directive «secteurs spéciaux» 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications⁽³⁾,

par suite de la libéralisation progressive de certains secteurs impliquent de remettre à plat l'ensemble du droit européen concernant les contrats publics. La Commission propose également une refonte des directives fournitures, travaux et services dont un des aspects concerne l'exclusion du secteur des télécommunications de son champ d'application. Il est proposé dans la présente directive de modifier les dispositions actuelles pour prendre acte de la libéralisation effective des marchés des télécommunications. La proposition comporte des modifications regroupées en deux parties concernant la simplification de la directive et les modifications du cadre juridique.

1.2. Le Comité félicite notamment la Commission pour le travail accompli par l'ouverture des marchés que l'Europe a promue depuis ses origines mais souhaite proposer des modifications ou des amendements du texte de la directive proposée.

1.3. Après avoir fait des remarques générales concernant, d'une part, les simplifications proposées et, d'autre part, les modifications de législation proposées par ce texte, on présentera les propositions du Comité.

(1) Avis sur le livre vert, rapporteur: Henri Malosse, JO C 287 du 22 septembre 1997, p. 92.

(2) «Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne : Pistes de réflexion pour l'avenir» COM(96) 583 final.

(3) Il s'agit de la directive 93/38/CEE sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications «directive secteurs spéciaux» telle qu'amendée en dernier lieu par la directive 98/4/CE; les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE relatives à l'application des procédures de recours «directives recours». JO L 199 du 9.8.1993 telle que modifiée par la directive 94/22/CE du 30.5.1994 JO L 164 du 30.6.1994 et la directive 98/4/CE du 16.2.1998, JO L 101 du 1.4.1998.

2. Observations générales sur les simplifications apportées à la directive 93/38/CEE

2.1. Les modifications proposées touchent le champ d'application de la directive 93/38/CEE relative aux marchés passés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, du transport et des télécommunications, pour tenir compte de la libéralisation progressivement introduite dans ces secteurs, de l'introduction des mécanismes d'achats électroniques, d'une clarification des dispositions concernant les spécifications techniques pour favoriser en particulier les entreprises innovantes, le renforcement des dispositions relatives aux critères d'attribution, la simplification des seuils, et l'introduction d'un vocabulaire commun des marchés publics.

Le Comité souscrit à ces modifications mais regrette la trop grande fréquence des modifications du droit européen ce qui nuit à sa connaissance et à sa compréhension, il demande à la Commission de réfléchir à des cadres généraux plus souples et plus stables afin de ne pas nuire au nécessaire développement de la connaissance du droit européen.

2.2. Le Comité entend saluer la clarification apportée par ce nouveau texte de directive qui est structurée en quatre titres, à savoir les définitions, les règles applicables aux marchés, les règles spécifiques applicables aux concours dans le domaine des services, les règles dans le domaine des statistiques ainsi que les dispositions finales. Toutefois ce texte demeure d'une lecture laborieuse par excès de détails sur certains points (ex-article 26) et nette insuffisance de précisions sur d'autres points comme l'article 9 qui n'est pas explicité.

2.3. Une nécessaire adaptation législative nationale va devoir suivre l'adoption de cette directive car de nouvelles dispositions sont prises dans un sens clarificateur et commun à la directive fusionnée, tels que les renseignements à donner aux participants à une procédure d'adjudication concernant l'issue de celle-ci, ou celles concernant les renseignements à donner aux demandeurs de qualification selon un système de qualification établi conformément à la directive. Une autre modification de substance est contenue dans le projet à savoir que l'obligation d'informer sur l'issue d'une procédure d'adjudication est étendue à toutes les entités adjudicatrices, ce qui est utile. L'introduction dans la sélection des participants à une procédure restreinte et négociée, des principes généraux — la reconnaissance mutuelle et l'égalité de traitement — constitue un progrès.

2.3.1. Dans l'évaluation de la qualité des offres, les pouvoirs adjudicateurs peuvent légitimement tenir compte des aspects sociaux et environnementaux, à condition de respecter à la fois le principe de l'égalité de traitement, les dispositions du droit national et européen applicable en matière sociale et en matière d'environnement ainsi que les conventions de l'OIT (ratifiées par les États membres). Cela devra toutefois apparaître dans le texte de la directive.

2.4. L'introduction de la reconnaissance de systèmes d'assurances qualité tant pour les contrats de services que ceux de travaux ou de fournitures, et l'obligation de se référer aux normes européennes en matière d'assurance qualité ou de certification (les normes de la série EN 29000 et EN 45000) et à reconnaître d'autres moyens de preuves, sont également une heureuse innovation. La référence à des normes expérimentales dans les États membres devrait être clarifiée par la proposition de directive car elle peut être une source de confusion ou d'excès normatif qui limite l'accès aux marchés de façon déguisée. Ces fréquents changements de législation sont en tout état de cause une source de perturbation pour les opérateurs économiques.

2.5. Le Comité s'interroge aussi au sujet de l'absence de références du texte proposé aux questions d'environnement, qui jouent un rôle essentiel pour l'avenir de l'Europe. La prise en compte de critères environnementaux raisonnablement compatibles et qui ne dénaturent pas l'objet du marché pourrait figurer de façon plus spécifique dans l'article 53. Il ne faudrait pas prendre en compte que lorsqu'ils constituent un élément déterminant pour les conséquences en matière d'environnement selon le mode de réalisation des travaux proposé par les concurrents.

De même, il est surprenant de constater l'absence de tout aspect social dans les critères de passation d'un marché. Il conviendrait de développer également des critères sociaux précis à l'article 53. Le Comité est conscient de la difficulté d'énoncer ces points en détail et recommande de transformer les futures communications interprétatives de la Commission traitant des aspects environnementaux et sociaux en orientations à l'intention des États membres, concernant les modalités de mise en œuvre de ces aspects. De plus, la Commission est en train d'élaborer un Manuel vert des marchés publics afin de guider les pouvoirs publics dans la prise en compte des caractéristiques environnementales lors de la passation d'un marché. Le Comité préconise l'élaboration d'un Manuel social des marchés publics en vue d'orienter les pouvoirs publics également dans ce domaine.

2.6. Le désengagement progressif de l'État, la rigueur budgétaire accrue conduisent la Commission à proposer des mesures de simplification, de flexibilité et de modernisation pour tenir compte de nouvelles technologies et alléger des règles parfois trop détaillées et complexes. Mais le Comité note que pour tirer toutes les conséquences de ce désengagement il était nécessaire de définir plus clairement les contrats publics dans leur ensemble et dépasser les anciennes définitions des directives précédentes qui comportent des zones d'ombres notamment s'agissant des concessions. Le Comité regrette que la Commission ne profite pas de l'occasion de ce renouvellement des directives pour définir clairement les modes de passation et le cadre contractuel de tous les contrats de PPP (partenariat public privé) et de concession fondée sur une nouvelle définition concernant les contrats de concession et de partenariat public privé comme le Comité le suggère depuis plusieurs avis et récemment l'avis sur «le renforcement du droit des concessions et des PPP en droit européen»⁽¹⁾: «Une

⁽¹⁾ Avis du CESD, JO C 14 du 16.1.2001, p. 91, rapporteur: M. Levaux, point 4.1.3.

concession de travaux publics est un acte (contrat ou acte unilatéral) par lequel une autorité publique délègue à une organisation privée le soin de concevoir, construire financer, entretenir et exploiter une infrastructure et/ou un service pour une période longue et déterminée». Il est impérieusement nécessaire de mieux définir les concessions de services notamment au regard des modes de passation vis-à-vis de tous les types d'entités publiques ou privées.

2.7. Le Comité déplore que le présent texte ne règle pas l'attribution des droits exclusifs en amont alors que le problème se pose à ce niveau concernant l'attribution des concessions de service principalement. Ceci recoupe ce qui a déjà été indiqué en matière de définition des contrats de concession et de PPP et le Comité tient à redire que les éléments contenus dans la communication interprétative à cet égard sont d'une extrême importance en ce qu'ils indiquent clairement que l'octroi de droits exclusifs doit être soumis aux règles du traité et aux grands principes de jurisprudence européens. Il s'agit d'un problème complexe⁽¹⁾ et qui ne peut plus être traité de façon périphérique car les autorités publiques excluent des pans entiers d'activités des règles de concurrence sans justification objective ce qui ne permet pas l'unification du marché européen.

2.8. Comme le Comité l'a indiqué à plusieurs reprises et encore récemment dans l'avis d'initiative⁽²⁾ précité, une clarification complète des contrats publics (marchés et contrats de délégation) en droit européen n'est toujours pas réalisée car la place des contrats de concession et de PPP dans le droit européen demeure confuse, ce que démontre la communication interprétative sur le régime juridique des concessions en droit communautaire⁽³⁾ d'avril 2000. Cela ne permet pas d'effectuer les investissements privés dans les infrastructures publiques dans un cadre juridique suffisamment clair et stable. Même si la Commission annonce que cette communication ne préjuge pas d'une éventuelle proposition législative spécifique aux concessions, il aurait été heureux et opportun d'inclure une définition des contrats de concession et de PPP dans la directive proposée afin de ne pas procéder par transformations continues de la législation européenne. L'article 2, paragra-

phe 3 de la proposition de directive constitue l'endroit idéal du texte pour reprendre les propositions du Comité et le contenu de la communication interprétative concernant les modalités d'attribution des contrats de concession ou de PPP. Le Comité entend qu'une directive ou un règlement reprenne le contenu de la communication interprétative d'avril 2000 afin que soient fondés des principes clairs quant à l'attribution des contrats publics en Europe.

2.9. Par ailleurs, le Comité propose que l'article 1 opère un renvoi partiel à l'article 1 de la directive fusionnée qui est plus complet et de contenu largement similaire.

2.10. Le Comité entend rappeler que les organismes publics agissant en tant qu'opérateurs économiques ne doivent pas profiter des avantages que leur procure leur statut pour dénaturer les conditions de la concurrence. Il est remarquable, dans plusieurs États membres, que des régies administratives ou des sociétés parapubliques à statut privilégié disposent d'avantages compétitifs par rapport aux sociétés privées. Il est impératif que le texte de la proposition éclaircisse véritablement ce point pour lequel la jurisprudence européenne n'apporte pas de réponse claire faute de principes européens nettement affirmés. Les jurisprudences sur le service universel ne peuvent pas apporter une réponse à une question que le droit européen n'a pas traité clairement.

2.11. Par conséquent des règles complémentaires tendant à imposer aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier que les organismes publics supportent les mêmes charges, notamment fiscales, sociales et financières que les opérateurs privés, s'avèrent indispensables. L'obligation de recourir à la mise en compétition pour l'attribution de contrats, ou d'activités valant contrat dans le secteur privé, doit aussi être imposée aux pouvoirs adjudicateurs concernant leurs relations avec les entités publiques ou parapubliques ou privées, dépendant d'eux ou d'autres pouvoirs adjudicateurs. Ce point est d'ailleurs exposé clairement dans la communication interprétative de la Commission sur les contrats de concession et de PPP d'avril 2000, et le Comité considère qu'il serait nécessaire de reprendre les principes posés par celle-ci dans la rédaction de la présente directive.

2.12. De façon équivalente, il n'est pas souhaitable que des conditions monopolistiques prévalent sur certains marchés au profit d'entreprises privées, aussi il y a lieu de garantir que les opérateurs tant publics que privés ne fassent pas l'objet d'un traitement discriminatoire lors des processus d'attribution des contrats publics et que les conditions de la concurrence soient rigoureusement égales pour tous les participants et conformes au droit européen.

3. Observations détaillées sur les modifications proposées

3.1. Les principes posés sont doubles et le Comité y souscrit:

(1) Dans son jugement du 12 décembre 1996, la Cour de justice a déclaré «que les droits exclusifs ou spéciaux auxquels il est fait référence doivent être compris, de manière générale, comme les droits qui sont conférés par les autorités d'un État membre à une entreprise ou à un nombre limité d'entreprises, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, et qui affectent substantiellement la capacité des autres entreprises d'établir ou d'exploiter des réseaux de télécommunications ou de fournir des services de télécommunications sur le même territoire, dans des conditions substantiellement équivalentes».

(2) Avis du CES, JO C 14 du 16.1.2001, p. 91, rapporteur: M. Levaux.
(3) Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JO C 121 du 29.4.2000, p. 2.

3.1.1. La Commission avait indiqué qu'elle soumettrait des propositions pour exclure du domaine d'application de la directive 93/38/CEE les secteurs ou les services auxquels elle s'applique (l'eau, l'énergie, le transport et les télécommunications) qui opèrent, au sein d'un État membre donné dans des conditions de concurrence effective. Étant donné la libéralisation complète du secteur des télécommunications, d'une part, et l'évolution des autres secteurs entrant dans le champ d'application de la directive 93/38/CEE, la proposition de directive introduit différents types de solutions pour ces secteurs. On ne peut que souscrire à ce constat.

3.2. Le cadre réglementaire pour la libéralisation des télécommunications est basé sur l'article 86, et l'article 95 du traité CE. Selon la directive 90/388/CEE, modifiée par la directive 96/19/CE, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour assurer à toute entreprise le droit de fournir des services de télécommunications ou d'établir ou fournir des réseaux de télécommunications exigés pour la prestation de tels services au plus tard pour le 1^{er} janvier 1998. Les mesures prévues ont réellement été transposées dans les législations nationales (autorités réglementaires nationales, autorisation, interconnexion, service universel, tarifs, etc.), aussi la Commission est arrivée à la conclusion que les marchés publics en rapport avec la plupart des services de télécommunications dans la plupart des États membres étaient considérés comme étant déjà exclus du champ d'application de cette directive⁽¹⁾. Le Comité en prend acte mais se questionne sur les moyens adoptés par la Commission pour faire progresser la libéralisation dans les autres domaines couverts par la directive 93/38/CEE. L'article 29 semble offrir un cadre satisfaisant mais la situation qui peut en résulter est celle d'une extrême variété de situations en Europe.

3.3. Le Comité se questionne sur la nécessité de prévoir, dans la fusion des directives «classiques» — soumise en parallèle avec la présente proposition —, des dispositions pour continuer à assurer aux pouvoirs publics leur exclusion du champ d'application de ces directives pour leurs achats concernant leurs activités dans le secteur des télécommunications. Le Comité se questionne sur le point de savoir au nom de quel principe les entités adjudicatrices ne seraient pas soumises aux règles de la concurrence dans ce domaine (voir article 15 de la directive fusion).

3.4. Concernant les spécifications techniques, le Comité considère que l'introduction de la nouvelle rédaction concernant la référence à des termes de performances ou d'exigences fonctionnelles va dans le sens d'une nette amélioration permettant ainsi de lutter contre des obstacles déguisés dans le processus concurrentiel. S'agissant des spécifications visées à l'article 34, dont le paragraphe 3 précise qu'elles «doivent

être formulées par référence aux normes européennes», il conviendrait d'indiquer que ces références doivent être explicitement nommées et listées de manière précise dans le cahier des charges, l'entrepreneur ne pouvant démontrer une équivalence que par rapport à des textes normatifs clairement définis et limitativement référencés.

3.5. La reconnaissance d'un principe de confidentialité (article 12) des renseignements fournis par les opérateurs économiques va dans le sens du soutien à l'innovation des entreprises par la protection de leur apport intellectuel. Il conviendrait pourtant qu'un texte de cette importance précise un peu plus clairement le champ d'application de ce principe notamment quant à son objet et sa durée. Le Comité considère que ce principe de confidentialité concerne non seulement les soumissions mais aussi toutes les propositions transmises au pouvoir adjudicateur⁽²⁾ ainsi que tout type d'information commerciale ou relative aux entreprises. Ceci pourrait d'ailleurs se faire par référence à l'article XIV de l'Accord sur les Marchés Publics. Le Comité entend que le droit européen prenne nettement position sur la protection de la propriété des idées des offreurs et condamne les pratiques dites de «cherry picking» qui dénaturent les principes d'une honnête consultation.

4. Observations sur les modes de consultation

4.1. L'introduction de mécanismes d'achats électroniques est une nécessité en raison de l'évolution des méthodes actuelles. Le Comité souligne l'incertitude qui pèse sur la sécurité de ces communications et demande que la sécurisation des communications électroniques et du stockage des données soit posée comme un préalable à toute innovation dans le domaine des consultations. La Commission considère que la transmission électronique devrait permettre de réduire le délai des 12 jours (nécessaires à l'heure actuelle pour la transmission à l'Office des Publications et la publication au Journal officiel) à 5 jours. Ces réductions semblent excessives et l'on peut douter que cette réduction de délai aille dans le sens d'un accroissement de la concurrence européenne surtout s'agissant de prestations complexes et nécessitant souvent des études préalables et des délais de réflexion de la part des entreprises avant de s'engager dans les processus de contrats publics. De réelles difficultés risquent d'être rencontrées par les PME pour pouvoir traiter les offres dans de telles conditions.

4.2. Le renforcement des dispositions relatives aux critères d'attribution et à la sélection est une excellente innovation. Il est sain de fixer une règle générale et préalable obligeant à indiquer une pondération relative des critères dès le début de toute procédure. La proposition de la nouvelle directive est d'imposer l'obligation de mentionner dès l'avis de marché ou le cahier des charges, la pondération relative de chaque

⁽¹⁾ L'introduction d'une concurrence effective dans le secteur, implique que les achats de services de téléphonie vocale, de télex, de radiotéléphonie mobile, de radio-messagerie et de télécommunications par satellite peuvent désormais être effectués conformément aux règles normales applicables aux marchés de service, comme c'est déjà le cas en ce qui concerne d'autres services de télécommunications.

⁽²⁾ Par exemple les esquisses de solutions, les variantes autorisées, les propositions émises lors de négociations et tout ce qui a rapport aux communications entre le pouvoir adjudicateur et les entreprises.

critère⁽¹⁾. Le Comité soutient pleinement la pondération des critères d'attribution à l'offre économiquement la plus avantageuse ce qui va permettre de développer la transparence des procédures de passation des marchés et garantir l'égalité de traitement entre les soumissionnaires. L'application des procédures restreintes et négociées qui comprennent une restriction du nombre de candidats appelés à soumissionner par application de critères objectifs annoncés à l'avance est également une heureuse disposition. L'article 54 pourrait prendre en compte dans son énumération les critères sociaux et environnementaux, à condition de ne pas avoir de caractère discriminatoire direct ou indirect. Ces critères doivent impérativement respecter l'objet principal du contrat. L'utilisation de critères sociaux ne peut entrer dans la sélection des candidats ou dans l'attribution du marché que conformément à la jurisprudence actuelle de la CJCE, c'est-à-dire qu'en cas d'offres équivalentes.

4.3. S'agissant des offres anormalement basses (article 55), il serait utile de prévoir que les pouvoirs adjudicateurs doivent obligatoirement examiner les offres qui apparaissent anormalement basses par rapport aux autres offres présentées conformément à la réglementation communautaire sur celles de l'Accord sur les Marchés Publics (article XIII, 4, a). Il faut par ailleurs spécifier que lorsque ces justifications ne sont pas satisfaisantes, les offres en cause doivent être obligatoirement rejetées. Il convient de lutter efficacement contre les pratiques de dumping social qui perturbent profondément les marchés publics car les droits sociaux européens et des États voisins sont différents et ils permettent de créer des distorsions de concurrence dont la proposition de directive ignore les effets. Le Comité entend que la question de la perturbation de la concurrence par les pratiques de dumping social soient traitées dans la directive. Il conviendrait donc d'insérer: «Les entités adjudicatrices doivent prendre en considération lors de l'examen des offres le respect effectif des obligations en matière de protection des salariés, du droit du travail et des régimes sociaux afférents du pays d'accueil».

4.4. Concernant l'article 52 le Comité tient à indiquer que certains pays de la communauté ont créé des certifications de services et que ce type de certification doit figurer parmi les critères retenus dans cet article. Ceci ne doit toutefois pas créer un obstacle déguisé à la concurrence, des références équivalentes doivent donc pouvoir être acceptées.

4.5. L'affirmation du recours aux variantes dans l'article 36 et sa soumission aux mêmes dispositions que celles prévues pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse est une bonne rédaction.

(1) Celle-ci peut prendre différentes formes (notamment de pourcentages ou être exprimée en part relative par rapport à un autre critère), et pour préserver une certaine souplesse, peut être exprimée en termes de fourchette à l'intérieur de laquelle se situera la valeur conférée à chaque critère.

4.6. La rédaction de l'article 37 concernant la sous-traitance ne correspond pas aux pratiques de tous les États membres notamment pour les sous-traitants désignés qui constitue une pratique inhabituelle. Le Comité demande que l'ancienne rédaction soit conservée.

4.7. Le Comité se questionne sur les moyens de preuves dans l'utilisation des moyens électroniques notamment pour l'article 46, et il considère que les procédures de signature électronique et de cryptage devraient être renforcées.

4.8. La directive laisse au pouvoir adjudicateur le soin de fixer le niveau spécifique de capacité (article 53) et d'expérience requis pour un marché déterminé ce qui permet une sélection effective de candidats en fonction de leurs aptitudes à réaliser le marché dans des conditions optimales. Le recours dans les procédures restreintes ou négociées avec publication d'un avis, à l'obligation de fonder une éventuelle limitation du nombre de candidats en fonction de niveaux spécifiques de capacité et d'expérience, accroît la transparence de ces procédures. Toutefois, le Comité déplore qu'en ce qui concerne les critères d'attribution, la Commission ait omis de se référer aux aspects sociaux; il recommande la modification de l'article 53 afin de corriger cette omission.

4.9. La consultation des entreprises en termes de performances est une avancée très importante des deux nouvelles directives et ce point est soutenu par le Comité.

4.10. Les seuils actuels sont d'un maniement complexe, aussi est-il proposé de simplifier les seuils. D'une part, les seuils seront les mêmes pour les marchés non soumis à l'AMP que pour ceux qui le sont. D'autre part, tous les seuils sont exprimés directement en euro et ils sont arrondis à la centaine de millier d'euro inférieur au seuils prévus par l'AMP. Cette simplification permet d'aboutir à deux seuils:

- 5 300 000 euros, applicable aux marchés de travaux quelque soit le secteur dans lequel opère l'entité adjudicatrice, et
- 400 000 euros, applicable aux marchés de fournitures et de services ainsi qu'aux concours, quelque soit le secteur dans lequel opère l'entité adjudicatrice et quelque soit le service concerné.

Le Comité souscrit à ces simplifications.

4.11. L'utilisation d'un Vocabulaire commun des marchés publics (Common Procurement Vocabulary — CPV) a fait l'objet d'une recommandation de la Commission en 1996⁽²⁾. Cette nomenclature constitue une évolution et une amélioration des nomenclatures CPA et NACE, dans le sens d'une meilleure adéquation aux spécificités du secteur des marchés

(2) Recommandation 96/527/CE de la Commission du 30.7.1996 relative à l'utilisation du vocabulaire commun des marchés publics (CPV) pour la description de l'objet des marchés (JO L 222 du 3.9.1996).

publics. Mais dès lors que le CPV doit faire l'objet d'une proposition de règlement du Conseil et du Parlement européen qui l'adoptera formellement comme la nomenclature communautaire applicable aux marchés publics et organisera sa maintenance, le Comité n'est pas favorable à son maintien dans la présente directive.

4.12. Les régimes de monopole qui ont pu être accordés par le passé à des entreprises ont progressivement cédé la place en Europe, en particulier dans le domaine des technologies de l'information, à des environnements concurrentiels, mais dans

des conditions auxquelles il convient de prêter attention, parce qu'elles dissimulent parfois les germes de distorsions concurrentielles importantes. C'est ainsi que l'ouverture — juridique — à la concurrence du marché de la diffusion numérique est assortie, dans certains États membres d'une distorsion entre les acteurs, l'opérateur public étant placé dans des conditions particulièrement favorables, lui permettant de continuer à profiter aussi longtemps que possible d'un régime de monopole, afin de pouvoir pratiquer des subventions croisées entre ses activités monopolistiques et le lancement d'une activité nouvelle réputée concurrentielle. Le Comité dénonce l'absence de fermeté de la présente directive à ce sujet.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli plus d'un quart des voix exprimées, a été rejeté au cours des débats:

Paragraphe 4.3

Supprimer la dernière phrase à partir de:

«Il conviendrait d'insérer ...».

Exposé des motifs

En ce qui concerne le dumping social, le Comité devrait se limiter à exiger la prise en compte des répercussions de cette pratique sur la concurrence. L'ajout proposé à l'article 55 serait contraire au principe de proportionnalité. Obliger le pouvoir adjudicataire à vérifier, lors de l'examen des offres, que toutes les obligations nationales ont bien été respectées constituerait non seulement un investissement disproportionné pour les administrations, mais conduirait à de graves discriminations, notamment pour les soumissionnaires étrangers. En outre, cela ouvrirait la voie à d'innombrables litiges juridiques, que les concurrents pourraient déclencher pour des violations de droit minimales.

Résultat du vote

Voix pour: 46; voix contre: 69; abstentions: 8.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux»

(2001/C 193/02)

Le 8 septembre 2000, le Conseil, conformément à l'article 47 paragraphe 2 et aux articles 55 et 95 du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché intérieur, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 février 2001 (rapporteur: M. Bo Green).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 92 voix pour, 21 contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1. À la suite du Livre vert intitulé «Les marchés publics de l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir» publié par la Commission européenne en novembre 1996⁽¹⁾ le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité un avis le 28 mai 1997⁽²⁾.

Après analyse des contributions qu'elle a reçues, la Commission a dressé les perspectives pour son action future dans sa Communication «Les marchés publics dans l'Union européenne»⁽³⁾ en mars 1998. Les réponses des milieux économiques intéressés par le livre vert ont montré la nécessité de simplifier le cadre juridique de la législation européenne en matière de marchés publics, et de l'adapter à l'ère électronique tout en conservant sa structure fondamentale. La Commission a donc retenu l'idée d'une fusion des directives existantes et qui fait suite aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne demandant des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le Marché intérieur.

1.2. La Commission s'est donc engagée dans la présente proposition de fusion des directives dans quatre directions:

- la simplification du cadre juridique existant;
- une clarification des dispositions obscures ou complexes;
- des modifications de contenu, et
- une codification des trois directives «classiques» en les fusionnant en un seul texte, ce qui est l'objet de la présente proposition.

Le Comité félicite la Commission pour le travail accompli de ces quatre points de vue mais souhaite proposer des modifications ou des amendements du texte de la directive proposée.

(1) «Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne : Pistes de réflexion pour l'avenir» COM(96) 583 final.

(2) Avis sur le Livre vert (Henri Malosse, rapporteur), JO C 287 du 22.9.1997, p. 92.

(3) COM(98) 143 final du 11.3.1998.

1.3. Après avoir fait des remarques générales concernant d'une part les simplifications proposées et qui renvoient principalement à la fusion des trois anciennes directives, et d'autre part au sujet des modifications de législation proposées par ce texte, on présentera les propositions du Comité.

2. Observations sur la simplification par fusion des trois anciennes directives

2.1. Les directives marchés publics ont eu un très faible impact sur l'ouverture des marchés publics, aussi la Commission a-t-elle décidé de supprimer certaines incohérences entre les trois directives «classiques», à savoir la directive 92/50/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services⁽⁴⁾, la directive 93/36/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures⁽⁵⁾ et la directive 93/37/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux publics⁽⁵⁾. Toutefois la recherche de clarification n'est pas totalement atteinte car la place des contrats de concession et de PPP (partenariat public privé) dans le droit européen demeure extrêmement confuse; d'ailleurs la communication interprétative sur le régime juridique des concessions en droit communautaire⁽⁶⁾, d'avril 2000 aurait du être intégrée dans la présente fusion des textes étant donné son importance capitale sur le sujet. Même si la Commission annonce que cette communication ne préjuge pas d'une éventuelle proposition législative spécifique aux concessions, il aurait été heureux et opportun d'inclure une définition plus adaptée aux réalités des contrats de concession et de PPP dans la directive proposée afin de ne pas procéder par transformations continues de la législation européenne. Il serait nécessaire que la Commission tranche nettement entre deux positions: soit mieux définir les

(4) JO L 209 du 24.7.1992 telle que modifiée par la directive 97/52/CE du 13.10.1997 (JO L 328 du 28.11.1997).

(5) JO L 199 du 9.8.1993 telle que modifiée par la directive 97/52/CE du 13.10.1997 (JO L 328 du 28.11.1997).

(6) Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JO C 121 du 29.4.2000, p. 2.

concessions de travaux publics, les contrats de partenariat public privé et les concessions de services, car ce projet de directive couvre tous ces sujets, soit indiquer que ces contrats sont exclus de la présente directive et feront l'objet d'une directive future comme l'a proposé le Comité.

2.2. Les directives actuelles sont restructurées, sans modifier pour autant radicalement les obligations juridiques qu'elles imposent: un texte unique s'imposera désormais pour les marchés de fournitures, de travaux et de services. Cette simplification présente des avantages pour les utilisateurs mais on ne peut s'empêcher de penser qu'une législation trop mouvante dans ce domaine est néfaste à la législation elle-même et à la bonne application des règles que l'on entend imposer. Au demeurant, le caractère très protecteur des seuls intérêts publics pose question dans un domaine où les entreprises sont souvent en position plus fragile que les acheteurs publics notamment s'agissant des délais de paiement.

2.3. Dans l'évaluation de la qualité des offres, les pouvoirs adjudicateurs peuvent légitimement tenir compte des aspects sociaux et environnementaux, à condition de respecter à la fois le principe de l'égalité de traitement et les dispositions du droit national et européen applicable en matière sociale et en matière d'environnement. Il doit ressortir de la directive qu'il y a lieu de respecter la convention n° 94 de l'OIT sur les conditions de travail (marchés publics).

2.4. Le Comité constate aussi que plusieurs facteurs plaident pour l'adoption d'un règlement dans cette matière:

- l'importance et la complexité des textes proposés;
- le nombre actuel de réglementations nationales des États membres qui constitue un obstacle déterminant concernant l'harmonisation du marché européen;
- le nombre futur de pays qui vont rejoindre la Communauté et qui seront dotés ou non de réglementations locales; certains de ces pays n'ont jamais eu de réglementation en matière de marchés publics,
- le nombre de réglementations au niveau local;
- les directives doivent être transposées dans les législations nationales en raison des créations législatives qu'elles contiennent.

Aussi l'on peut se questionner sur l'adoption d'une nouvelle directive dans un domaine où les opérateurs économiques ainsi que les pouvoirs adjudicateurs se réfèrent souvent aux textes des directives pour interpréter leurs textes nationaux: le Comité est de l'avis qu'un règlement serait plus adapté et éviterait des variations de rédactions nationales dans un domaine où l'unification du marché se réalise laborieusement en raison notamment de la variété des réglementations nationales qui font obstacle à l'ouverture des marchés. Pour assurer l'effectivité de la réglementation européenne il est nécessaire de disposer d'un texte commun.

2.5. Le Comité se questionne aussi au sujet de l'absence de références du texte proposé aux questions d'environnement qui jouent un rôle essentiel sur l'avenir de l'Europe. La prise en compte de critères environnementaux raisonnablement compatibles avec l'objet du marché qui doivent se rapporter directement aux produits ou aux services à fournir, pourrait figurer de façon plus spécifique dans l'article 53 Il ne faudrait les prendre en compte que lorsqu'ils constituent un élément déterminant sur les conséquences en matière d'environnement selon le mode de réalisation des travaux proposé par les concurrents.

2.6. De même, il est surprenant de constater l'absence de tout aspect social dans les critères de passation d'un marché. Il conviendrait de développer également des critères sociaux précis à l'article 53. Le Comité est conscient de la difficulté d'énoncer ces points en détail et recommande de transformer les futures communications interprétatives de la Commission traitant des aspects environnementaux et sociaux en orientations à l'intention des États membres, concernant les modalités de mise en œuvre de ces aspects. De plus, la Commission est en train d'élaborer un Manuel vert des marchés publics afin de guider les pouvoirs publics dans la prise en compte des caractéristiques environnementales lors de la passation d'un marché. Le Comité préconise l'élaboration d'un Manuel social des marchés publics en vue d'orienter les pouvoirs publics également dans ce domaine.

2.7. Le Comité soutient cette fusion simplificatrice qui aboutit donc à remplacer trois textes distincts traitant pour une grande partie les mêmes questions et comportant respectivement 35 articles (fournitures), 37 articles (travaux) et 45 articles (services), un seul texte comportant 82 articles. Le Comité note toutefois que la fusion de trois directives oblige les États à opérer une nouvelle transposition s'agissant des modifications et des additions de nouvelles dispositions et ceci contrairement à ce que dit l'introduction de la nouvelle directive.

2.8. Le Comité note qu'il faudrait introduire une réelle égalité de compétition dans tous les États membres sans que certains conservent des «sur-législations» qui font obstacle à l'ouverture des marchés. Le droit du travail n'est pas concerné par cette remarque.

2.9. Le Comité se questionne très sérieusement sur le point de savoir si la confidentialité des offres est réellement assurée dans les méthodes électroniques de passation des contrats à l'heure où des piratages informatiques semblent usuels dans les réseaux les mieux protégés.

3. Observations générales sur les modifications législatives

3.1. Le Comité entend saluer la clarification apportée par ce nouveau texte de directive qui est structurée en six titres, à savoir les définitions, les dispositions spécifiques applicables aux marchés publics, l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs,

les règles spécifiques applicables aux concours dans le domaine des services, les règles dans le domaine des concessions ainsi que les dispositions finales. Les articles ont été ordonnés en suivant logiquement le déroulement d'une procédure de passation de marché. Toutefois, le Comité ne se contente pas de la définition apportée aux organismes publics (article 1, paragraphe 5) qu'il conviendrait de compléter et de clarifier. Le projet de communication interprétative de la Commission sur les activités en régie («in house») devrait s'intégrer au présent projet de directive car il convient de savoir avec précision et certitude les cas où s'appliquent les règles de passation du droit européen entre les entités adjudicatrices et les opérateurs qui dépendent d'elles. La communication interprétative sur les concessions apporte des éléments décisifs à cet égard qui devraient être repris dans le présent projet, notamment l'obligation de mise en concurrence et la règle de transparence.

3.2. Le Comité entend rappeler que les organismes publics agissant en tant qu'opérateurs économiques ne doivent pas profiter des avantages que leur procure leur statut pour dénaturer les conditions de la concurrence. On peut constater en Europe que des régies administratives ou des sociétés à statut privilégié disposent d'avantages compétitifs. Des règles complémentaires s'avèrent indispensables pour imposer aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier que les organismes publics supportent les mêmes charges, notamment fiscales, sociales et financières que les opérateurs privés. L'obligation de recourir à la mise en compétition pour l'attribution de contrats, ou d'activités valant contrat dans le secteur privé, doit aussi être imposée aux pouvoirs adjudicateurs concernant leurs relations avec les entités publiques ou parapubliques ou privées, dépendant d'eux ou d'autres pouvoirs adjudicateurs.

3.3. De façon équivalente il n'est pas souhaitable que des conditions monopolistiques prévalent sur certains marchés au profit d'entreprises privées, aussi il y a lieu de garantir que les opérateurs tant publics que privés ne fassent pas l'objet d'un traitement discriminatoire lors des processus d'attribution des contrats publics et que les conditions de la concurrence soient rigoureusement égales pour tous les participants et conformes au droit européen.

3.4. Le Comité souscrit aux trois principes que la Commission s'est fixées pour la rédaction de ces nouvelles dispositions: de modernisation, de simplification, et de flexibilité afin de prendre en compte l'émergence de la société de l'information, le désengagement progressif de l'État de certaines activités économiques, ainsi qu'une rigueur budgétaire accrue. Néanmoins le Comité note que pour tirer toutes les conséquences de ce désengagement il était nécessaire de définir plus clairement les contrats de marchés publics que la directive entend réglementer et notamment préciser ce qu'elle entend dans l'article 1 par: «... les contrats ... ayant pour objet ... la réalisation par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur». D'une façon générale, le maintien des anciennes définitions des directives précédentes n'est pas satisfaisant compte tenu des zones d'ombres qui ont été identifiées à leur égard notamment s'agissant des concessions dont on parle au point suivant.

3.5. La Commission propose sept modifications substantielles concernant l'introduction des mécanismes d'achats électroniques; l'introduction d'une nouvelle procédure négociée, permettant pour les marchés particulièrement complexes, le «dialogue compétitif» entre le pouvoir adjudicateur et les différents candidats; la possibilité donnée aux acheteurs publics de conclure des accords dits «cadres»; une clarification des dispositions concernant les spécifications techniques; un renforcement des dispositions relatives aux critères d'attribution et à la sélection et enfin une simplification des seuils. On peut se féliciter de toutes ces modifications souhaitées par les parties publiques et privées mais on doit regretter que la Commission ne profite pas de l'occasion de ce renouvellement des directives pour offrir une nouvelle définition concernant les contrats de concession et de partenariat public privé comme le Comité le suggère depuis plusieurs avis et récemment l'avis sur «Le renforcement du droit des concessions et des PPP en droit européen»⁽¹⁾: «Une concession de travaux publics est un acte (contrat ou acte unilatéral) par lequel une autorité publique délègue à une organisation privée le soin de concevoir, construire, financer, entretenir et exploiter une infrastructure et/ou un service pour une période longue et déterminée».

3.6. Les modifications proposées par la Commission concernant la directive «secteurs spéciaux» 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications⁽²⁾, par suite de la libéralisation progressive de certains secteurs, impliquent dans certains cas nécessaires de modifier certaines dispositions des directives «classiques». Une procédure d'ordre général devrait être adoptée à cet égard.

4. Observations particulières sur les modifications proposées

4.1. La reconnaissance d'un principe de confidentialité (par l'article 5) des renseignements fournis par les opérateurs économiques va dans le sens du soutien à l'innovation des entreprises par la protection de leur apport intellectuel et technique. Il conviendrait pourtant qu'un texte de cette importance précise un peu plus clairement le champ d'application de ce principe notamment quant à son objet et sa durée. Le Comité considère que ce principe de confidentialité concerne non seulement les soumissions mais aussi toutes les propositions transmises au pouvoir adjudicateur⁽³⁾, notamment les variantes et tous les participants aux offres, ainsi que toute

⁽¹⁾ Avis CES, JO C 14 du 16.1.2001, rapporteur: M. Levaux, point 4.1.3.

⁽²⁾ JO L 199 du 9.8.1993 telle que modifiée par la directive 94/22/CE du 30.5.1994 (JO L 164 du 30.6.1994) et la directive 98/4/CE du 16.2.1998 (JO L 101 du 1.4.1998).

⁽³⁾ Par exemple les esquisses de solutions, les variantes autorisées, les propositions émises lors de négociations et tout ce qui a rapport aux communications entre le pouvoir adjudicateur et les entreprises.

information commerciale ou de toute nature se rapportant à l'opération ou aux entreprises. Ceci pourrait d'ailleurs se faire par référence à l'article XIV de l'Accord sur les Marchés Publics.

4.2. L'introduction de mécanismes d'achats électroniques est une nécessité en raison de l'évolution des méthodes actuelles. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 demandaient à la Commission, au Conseil et aux États membres «de prendre les mesures nécessaires pour que, d'ici à 2003, les marchés publics, tant communautaires que nationaux, puissent être passés en ligne»⁽¹⁾. Le Comité y souscrit sous la réserve faite auparavant à savoir l'augmentation significative de la sécurité de la communication par voie électronique et de stockage des données. Les États ne peuvent pas prendre le risque de voir des données sensibles captées par des tiers ou rendues publiques illégalement, la sécurisation des transmissions et des acceptations d'offres constitue un préalable incontournable. Les mécanismes de signature électronique et de cryptage devraient être renforcés.

4.3. Dans le cadre de la législation actuelle les procédures ne prévoient pas le recours uniquement à des moyens électroniques et ne l'autorisent pas⁽²⁾. La transmission électronique devrait permettre de réduire le délai des 12 jours nécessaires à l'heure actuelle pour la transmission à l'Office des Publications et la publication au Journal officiel ramenant ainsi le délai maximal de publication de 12 à 5 jours. Ces réductions semblent excessives dans deux cas: d'une part dans celui d'une réduction du délai minimum de remise des offres de 5 jours à compter de l'envoi de l'avis de marché, dans l'hypothèse où le cahier des charges du marché est rendu accessible par voie électronique dès la date d'envoi de cet avis. Les entreprises n'auront en effet pas connaissance de cette disponibilité avant la publication de l'avis; d'autre part dans le cas de la réduction à un minimum de 10 jours du délai imparti aux entreprises pour remettre leurs offres dans le cadre des procédures restreintes ou négociées, en cas d'urgence. En tout état de cause, il importera que les économies de temps que permettent la publication électronique et autres méthodes bénéficient aussi aux entreprises/aux soumissionnaires.

4.4. Le «dialogue compétitif» entre pouvoir adjudicateur et candidats est une innovation heureuse car les pouvoirs adjudicateurs doivent pouvoir examiner des solutions innovantes lorsqu'ils ne connaissent pas ou sont objectivement dans l'incapacité d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques ou financières. La jurisprudence de la Cour de justice, ne permet pas un tel dialogue dans le

cadre des procédures ouvertes et restreintes actuelles et les dispositions existantes concernant le recours à la procédure négociée avec publication préalable d'un avis sont limitées à des situations exceptionnelles. Le Comité soutient cette proposition mais réaffirme que l'application du principe de confidentialité des renseignements fournis par les opérateurs doit être renforcée et précisée.

4.4.1. La Commission a donc raison de vouloir introduire des dispositions permettant à un dialogue d'avoir lieu dans une procédure d'adjudication unique qui aboutira à la réalisation du marché. Mais l'on peut exprimer le souhait que la méthode consiste en une phase pendant laquelle les spécifications seraient établies sur la base d'une négociation avec les participants sélectionnés, suivie d'une remise des offres par les participants à la négociation, enfin par l'attribution du contrat à la meilleure offre. Seule cette procédure est véritablement respectueuse des intérêts des entreprises participant à ce dialogue. Or ce n'est pas le cas car la Commission prévoit qu'à l'issue de la négociation avec les participants sélectionnés pour examiner de quelle manière ses besoins peuvent être au mieux satisfaits, le pouvoir adjudicateur définit les spécifications techniques finales, soit en retenant une des solutions présentées par un des participants, soit en combinant plus d'une des solutions présentées (cherry picking).

4.4.2. Le Comité constate qu'elle consacre ainsi la possibilité pour un pouvoir adjudicateur de s'approprier le fruit de l'effort d'inventivité et d'innovation des candidats pour le remettre en concurrence. On peut d'ailleurs anticiper que dans ces conditions les candidats ne remettront pas de propositions sérieusement étudiées si celles-ci peuvent être mises en concurrence auprès de leurs concurrents. Si après la phase de négociation, chaque candidat est appelé à remettre sa meilleure offre définitive, sur la base des propositions qu'il a émises auparavant, le projet de directive serait conforme avec la loi type sur la passation des marchés publics de biens, de travaux et de services de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International qui prévoit une procédure de «solicitation de propositions» (article 48). Le Comité considère en conséquence que les dispositions relatives aux marchés complexes doivent être modifiées et précisées dans le sens indiqué ci-dessus, afin d'assurer un meilleur équilibre entre les intérêts des pouvoirs adjudicateurs et ceux des opérateurs économiques, il refuse catégoriquement la méthode dite du «cherry picking». Il considère également que ces procédures ouvrent des possibilités aux PME de participer à de grands projets.

4.5. L'introduction de techniques d'achats plus souples par l'utilisation des accords cadres est présentée par la Commission comme une nécessité d'aménager les directives afin de permettre une utilisation de techniques d'achats permettant aux acheteurs de bénéficier de l'évolution des produits et des prix. Les accords cadres n'étant pas des contrats dans la mesure où certains termes n'en sont pas fixés et qu'ils ne peuvent donc donner lieu à exécution à l'instar d'un contrat, le Comité reste dubitatif sur l'adoption de cette mesure. Il ne paraît pas qu'une

(1) Voir point 17, quatrième tiret des conclusions.

(2) Une période transitoire ayant pour but d'obliger l'utilisation parallèle de moyens traditionnels est écartée par la Commission qui considère qu'une période de transition due aux délais d'adoption et de transposition de la présente directive sera nécessaire.

telle mesure doit figurer dans la directive. C'est seulement une présélection car les «accords cadres» seraient utilisés, en cas d'achats répétitifs, pour choisir certains opérateurs économiques qui le moment venu seraient en mesure de répondre aux besoins de l'acheteur et lui permettre de réaliser des achats à de meilleures conditions, vu l'évolution constante du marché pour certains produits et services. L'exonération de l'obligation de publier un avis sur les résultats de la passation des marchés conclus postérieurement à un accord cadre apparaît critiquable au regard de l'objectif de transparence des conditions d'attribution des marchés publics. La procédure envisagée risque en outre de générer des pratiques de marchandage sur les prix de la part de certains pouvoirs adjudicateurs.

4.6. Concernant les spécifications techniques, les dispositions actuellement applicables en matière de spécifications techniques⁽¹⁾ ont pour objectif d'obliger les acheteurs publics à se référer à certains instruments exhaustivement énumérés pour la définition des spécifications techniques, de manière à éviter tout avantage en faveur d'un opérateur économique ou en faveur de la production nationale. Parmi ces instruments figure en premier lieu la norme, de préférence européenne, internationale, ou à défaut nationale et l'agrément technique européen notamment pour les produits de la construction, tel que prévu dans la directive 89/106/CEE.

4.6.1. L'application de ces dispositions des directives a conduit dans certains cas à une situation dans laquelle la norme a été considérée comme un instrument de facto obligatoire et a par conséquent limité le choix de l'acheteur à l'achat des seuls produits conformes à la norme, sous forme de contrainte déguisée.

4.6.2. Cela empêche l'introduction d'innovations techniques. Les modifications envisagées s'appliquent à tous les achats de produits, travaux et services soumis aux directives dites «classiques» ainsi qu'à ceux soumis à la directive secteurs spéciaux.

4.6.3. Le Comité considère que la nouvelle rédaction (article 24) est très bonne concernant la référence à des termes de performances ou d'exigences fonctionnelles ainsi que l'élargissement des références utilisables (article 24 paragraphe 5 et suivants).

4.7. L'affirmation du recours aux variantes dans l'article 25 et sa soumission aux mêmes dispositions que celles prévues pour les spécifications techniques est une bonne rédaction. L'usage des normes dans chaque État ne doit pas aboutir à ce que soit reconnue une norme expérimentale au même titre qu'une norme européenne totalement validée.

4.8. Les directives existantes prévoient que l'offre doit être publiée au JOCE (supplément «S») et dans la base de données

TED. La proposition de directive se contente de mentionner que l'Office des publications de l'UE doit publier les avis d'appels d'offres par les canaux officiels. Il n'est dès lors plus exigé que les appels d'offres doivent être accessibles dans une base de données déterminée, mais uniquement qu'ils doivent être rendus publics sur l'Internet d'une manière qui n'est pas indexée. Quelque 3 à 4 000 appels d'offres étant publiés chaque semaine, il est difficile, surtout pour les PME, de déterminer ceux qui correspondent à leur domaine d'activité. À cet égard, le Comité trouve matière à préoccupation dans le fait que les appels d'offres ne soient pas publiés dans la base de données TED ou dans une base de données indexée de nature comparable, qui permette d'effectuer une recherche rapide et précise. Le Comité estime dès lors que les appels d'offres devront, au minimum, continuer d'être publiés dans cette base de données.

4.9. Le renforcement des dispositions relatives aux critères d'attribution et à la sélection est une excellente innovation car les dispositions actuelles en matière de critères d'attribution (article 36, paragraphe 2, de la directive 92/50/CEE; article 26, paragraphe 2, de la directive 93/36/CEE et article 30, paragraphe 2, de la directive 93/37/CEE) prévoient que ces critères doivent être énumérés dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges «si possible» dans l'ordre décroissant d'importance que le pouvoir adjudicateur leur accorde. Cette disposition est peu contraignante en ce qui concerne la mention d'un ordre décroissant d'importance et les pouvoirs adjudicateurs continuent d'avoir une marge discrétionnaire considérable au moment de l'attribution du marché. Il est sain de fixer une règle générale et préalable obligeant à indiquer une pondération relative des critères dès le début de toute procédure. La proposition de la nouvelle directive est d'imposer l'obligation de mentionner dès l'avis de marché ou le cahier des charges, la pondération relative de chaque critère⁽²⁾. Le Comité soutient pleinement la pondération des critères d'attribution à «l'offre économiquement la plus avantageuse», dans le cadre de l'article 53 de la directive, ce qui va permettre de développer la transparence des procédures de passation des marchés et garantir l'égalité de traitement entre les soumissionnaires. L'application des procédures restreintes et négociées qui comprennent une restriction du nombre de candidats appelés à soumissionner par application de critères objectifs annoncés à l'avance est également une heureuse disposition. Il est impossible d'exiger une garantie de rémunération conforme aux dispositions juridiques et administratives en vigueur dans les États membres pour les seules prestations effectuées par des indépendants tels que, par exemple, les architectes et les avocats. La proposition de directive doit prévoir également une protection matérielle pour les travailleuses et les travailleurs de l'UE. Dès lors, il y a lieu, dans la première phrase de l'article 53 paragraphe premier, après les mots «rémunération de certains services» d'insérer le texte suivant: «... et des obligations en matière de rémunération résultant des dispositions des conventions collectives et des lois sur le lieu de la prestation».

⁽¹⁾ Les directives fournitures (93/36/CEE), travaux (93/37/CEE), services (92/50/CEE) contiennent des dispositions analogues en matière de règles techniques communes. La directive «Secteurs spéciaux» (93/38/CEE) contient des dispositions substantiellement équivalentes.

⁽²⁾ Celle-ci peut prendre différentes formes (notamment de pourcentages ou être exprimée en part relative par rapport à un autre critère), et pour préserver une certaine souplesse, peut être exprimée en termes de fourchette à l'intérieur de laquelle se situera la valeur conférée à chaque critère.

4.9.1. Si le pouvoir adjudicateur justifie les mesures prévues pour les marchés complexes (article 29), le dispositif prévu paraît satisfaisant. Le Comité entend souligner qu'il n'est pas souhaitable de délimiter de façon trop étroite la notion de marché public particulièrement complexe tant les évolutions économiques et techniques rendent l'appréciation de cette notion difficile. Le Comité se félicite en revanche du fait que le pouvoir adjudicateur devra indiquer les critères et les pondérations au plus tard dans l'invitation à soumissionner (pour les procédures restreintes et négociées) ou dans l'invitation au dialogue (pour les procédures négociées en cas de marchés complexes). Dans les autres cas — procédures ouvertes — l'absence d'indication de la pondération relative dès le début de la procédure pourra entacher la procédure de nullité.

4.9.2. La directive laisse au pouvoir adjudicateur le soin de fixer le niveau spécifique de capacité et d'expérience requis pour un marché déterminé ce qui permet une sélection effective de candidats en fonction de leurs aptitudes à réaliser le marché dans des conditions optimales. Le recours dans les procédures restreintes ou négociées avec publication d'un avis, à l'obligation de fonder une éventuelle limitation du nombre de candidats en fonction de niveaux spécifiques de capacité et d'expérience, accroît la transparence de ces procédures.

4.9.3. De même, le Comité propose que le texte de la directive précise qu'un soumissionnaire peut être exclu si une infraction sérieuse à la législation sociale ou environnementale a été constatée. Une telle exclusion est déjà possible au titre des directives en vigueur mais elle sera renforcée et clarifiée si elle fait l'objet d'une mention spécifique dans le texte de la future directive.

4.9.3.1. En particulier, le Comité estime qu'il convient de prendre en considération les antécédents personnels du soumissionnaire, en excluant de la participation à un marché tout acteur économique qui a enfreint la législation relative à l'emploi, y compris les dispositions concernant l'égalité de traitement, des États membres. Ainsi, les organismes adjudicateurs pourraient exclure les soumissionnaires qui ne respectent pas les réglementations nationales et régionales visant à réaliser certains objectifs sociaux.

4.9.3.2. Il importe également d'évaluer les compétences techniques et professionnelles des soumissionnaires en arrêtant certains critères permettant de vérifier la conformité avec la législation concernant la promotion de l'emploi, l'insertion des personnes exclues du marché de l'emploi et l'égalité de traitement, ces critères étant dûment publiés dans l'avis de marché.

4.9.4. Concernant l'article 49, le Comité tient à indiquer que certains pays de la Communauté ont créé des certifications de services et que ce type de certification doit figurer parmi les critères retenus dans cet article sans pour autant créer un obstacle déguisé à la concurrence.

4.10. S'agissant des offres anormalement basses (article 54), il serait utile de prévoir que les pouvoirs adjudicateurs doivent examiner les offres qui apparaissent anormalement basses par rapport aux autres offres présentées conformément à la réglementation de l'Accord sur les Marchés Publics (article XIII, 4, a). Il faut par ailleurs spécifier que lorsque ces justifications ne sont pas satisfaisantes, les offres en cause doivent être obligatoirement rejetées. Le Comité propose que la directive inclue une méthode de fourniture de cautionnement de marché (ou d'exécution) et offre aux pouvoirs adjudicateurs la faculté d'exiger une telle garantie pour les gros contrats, c'est-à-dire ceux dont le montant excède les seuils prévus à l'article 8, lettre c) de cette directive. L'objectif doit être de garantir la transparence et l'égalité de traitement fiscal et économique lors de l'examen des offres. Les pouvoirs adjudicateurs doivent être soumis à une procédure particulière quant à la détection, l'examen et l'élimination de telles offres quelle que soit la nature publique ou privée des compétiteurs.

4.11. Les seuils actuels sont extrêmement différents. Souvent, il n'est pas facile de déterminer le seuil applicable à un marché public spécifique. Il y a une impérieuse nécessité de simplifier ces seuils, en diminuant le nombre de seuils différents, en éliminant toute référence à «l'équivalent en euro de DTS» et en indiquant tous les seuils en euro, jusqu'à un degré compatible avec les obligations internationales de la Communauté, à savoir l'accord sur les marchés publics (AMP), conclu dans le cadre des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay⁽¹⁾. Les seuils seront dorénavant indiqués en euros et fixés en chiffres ronds et le Comité considère que les seuils retenus paraissent satisfaisants⁽²⁾.

4.12. L'utilisation d'un Vocabulaire commun des marchés publics (Common Procurement Vocabulary — CPV) a fait l'objet d'une recommandation de la Commission en 1996⁽³⁾. Cette nomenclature constitue une évolution et une amélioration des nomenclatures CPA et NACE, dans le sens d'une meilleure adéquation aux spécificités du secteur des marchés publics. Mais dès lors que le CPV doit faire l'objet d'une proposition de règlement du Conseil et du Parlement qui l'adoptera formellement comme la nomenclature communautaire applicable aux marchés publics et organisera sa maintenance, le Comité n'est pas favorable à son maintien dans la présente directive.

⁽¹⁾ Décision 94/800/CE du Conseil du 22.12.1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994)(JO L 336 du 23.12.1994, p. 1).

⁽²⁾ 93/37/CEE: un seuil unique applicable à tous les marchés et concessions relevant de son champ d'application, de 5 300 000 euros;

93/36/CEE et 92/50/CEE: deux seuils, applicables à tous les marchés et aux concours entrant dans les domaines respectifs des directives, de 130 000 euros ou de 200 000 euros selon le statut central ou non central du pouvoir adjudicateur.

⁽³⁾ Recommandation 96/527/CE de la Commission du 30 juillet 1996 relative à l'utilisation du vocabulaire commun des marchés publics (CPV) pour la description de l'objet des marchés (JO L 222 du 3.9.1996).

4.13. Le Comité souscrit pleinement au rappel de l'article 55 sur les droits exclusifs qui est très important. Malheureusement, ce rappel ne règle pas l'attribution des droits exclusifs en amont alors que le problème se pose à ce niveau concernant l'attribution des concessions de service principalement. Ceci recoupe ce qui a déjà été indiqué en matière de définition des

contrats de concession et de PPP et le Comité tient à redire que les éléments contenus dans la communication interprétative à cet égard sont d'une extrême importance en ce qu'ils indiquent clairement que l'octroi de droits exclusifs doit être soumis aux règles du traité et aux grands principes de jurisprudence européens.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants ont été repoussés lors des débats, mais ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés:

Paragraphe 2.3

Modifier comme suit:

«L'évaluation de la qualité des offres, doit être en principe effectuée par les pouvoirs adjudicateurs sur la base de critères qui se rapportent directement au produit ou au service à fournir et servent à sélectionner l'offre la meilleure et la plus avantageuse.

Toutefois, les pouvoirs adjudicateurs peuvent légitimement tenir compte des aspects sociaux et environnementaux, à condition de respecter à la fois le principe de l'égalité de traitement et les dispositions du droit national et européen applicable en matière sociale et en matière d'environnement.»

Exposé des motifs

L'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat de marchés publics doit se faire sur la base de critères ayant un lien direct avec l'objet du contrat et correspondant à l'objectif de sélection de l'offre la meilleure et la plus avantageuse, au nom de la transparence, de la concurrence et de la non-discrimination et de la meilleure attribution des marchés publics.

Si l'on peut admettre, le cas échéant, les critères environnementaux comme critères d'évaluation dès lors que l'on respecte le principe énoncé ci-dessus, les considérations à caractère social, si elles ne font pas exclusivement référence au respect d'une disposition juridique, n'ont pas à notre sens pour but d'évaluer l'offre de manière objective par rapport au projet à réaliser, mais peuvent correspondre soit à des problèmes politiques, soit aux revendications de telle ou telle organisation sociale, qu'il n'y a pas lieu de transposer dans le domaine de l'attribution des marchés publics. Au-delà du simple respect de la légalité, la possibilité pour une administration publique d'établir de manière arbitraire ce type de clause conduit inévitablement à une distorsion de la concurrence, porte préjudice aux principes d'égalité des chances et de transparence, tous effets contraires au but visé par la proposition de directive à l'examen, à savoir l'harmonisation des procédures et la promotion d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

Résultat du vote

Voix pour: 46; voix contre: 59; abstention: 0.

Paragraphe 2.6

Modifier la deuxième phrase comme suit:

«Il conviendrait de développer également des critères sociaux précis à l'article 53, à condition que ceux-ci n'aient pas de caractère discriminatoire direct ou indirect et respectent impérativement l'objet principal du contrat.»

Exposé des motifs

Il est important d'ajouter un critère de non-discrimination pour éviter les abus protectionnistes. En outre, cette proposition de texte correspond à la formulation équivalente que l'on trouve dans l'avis parallèle INT/074. Il conviendrait de respecter une certaine logique entre ces deux avis.

Résultat du vote

voix pour: 50; voix contre: 61; abstention: 1.

Paragraphe 4.9

Supprimer les trois dernières phrases.

Exposé des motifs

La garantie de rémunération conforme aux dispositions juridiques et administratives en vigueur dans les États membres prévue à l'article 53 pose déjà beaucoup de problèmes. L'extension demandée ici aux «dispositions des conventions collectives et des lois sur le lieu de la prestation» aurait finalement pour conséquence de paralyser toute concurrence transfrontalière voire de la supprimer complètement. La prise en compte des «lois sur le lieu de la prestation» représente un obstacle de taille pour les concurrents étrangers. En outre, les conventions collectives ne constituent pas des dispositions légales mais des accords entre parties signataires. Obliger à les prendre en compte constituerait une discrimination à l'encontre de toutes les entreprises qui ne sont pas parties à des conventions collectives.

Résultat du vote

Voix pour: 51; voix contre: 61; abstention: 1.

Paragraphe 4.9.3

Compléter la première phrase comme suit:

«... si une infraction sérieuse à la législation sociale ou environnementale a été constatée par voie de justice».

Exposé des motifs

Il ne doit être possible d'exclure un soumissionnaire que lorsqu'un jugement exécutoire a été prononcé à l'encontre de celui-ci.

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 73; abstentions: 4.

Paragraphes 4.9.3.1 et 4.9.3.2

Supprimer les deux paragraphes.

Exposé des motifs

Ce qui est demandé dans ces paragraphes, à savoir l'exclusion pour une période indéterminée de soumissionnaires qui ont «enfreint la législation relative à l'emploi des États membres» ainsi que l'évaluation de ceux-ci sur la base de «certains critères permettant de vérifier la conformité avec la législation [des États membres]», aboutirait à une discrimination totalement incontrôlable voire arbitraire, notamment à l'encontre des concurrents étrangers. Même des violations minimales de dispositions nationales pourraient entraîner l'exclusion de soumissionnaires ou l'ouverture de procédures de contrôle et de litiges juridiques fastidieux. De même, le seul contrôle de ces critères placerait déjà les administrations publiques devant d'énormes problèmes.

La reformulation du paragraphe 4.9.3 suffit à limiter les violations flagrantes. Des exigences plus poussées iraient à l'encontre du principe de proportionnalité et ne devraient pas être acceptées.

Résultat du vote

Voix pour: 53; voix contre: 71; abstention: 1.

Le texte ci-dessous, qui figurait dans l'avis de la section, a été écarté pendant la discussion au profit d'un amendement, mais a recueilli plus d'un quart des voix exprimées:

«2.5. Le Comité se questionne aussi au sujet de l'absence de références du texte proposé aux questions d'environnement qui jouent un rôle essentiel sur l'avenir de l'Europe. La prise en compte de critères environnementaux, raisonnablement compatibles et sans dénaturer l'objet du marché, pourrait figurer de façon plus spécifique dans l'article 53. Il ne faudrait les prendre en compte que lorsqu'ils constituent un élément déterminant sur les conséquences en matière d'environnement selon le mode de réalisation des travaux proposés par les concurrents.»

Résultat du vote

Voix pour: 48; voix contre: 30; abstentions: 4.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 73/239/CEE du Conseil en ce qui concerne l'exigence de marge de solvabilité des entreprises d'assurance non-vie»

(2001/C 193/03)

Le Conseil, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social le 16 novembre 2000 sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2001 (rapporteur: M. Pelletier, corapporteur: M. Vaucoret).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La marge de solvabilité est l'un des principaux éléments de la surveillance des sociétés d'assurance. Elle permet de s'assurer de la solidité financière des entreprises et par conséquent de leur aptitude à honorer leurs engagements en cas de survenance de risques imprévus. L'exigence de marge de solvabilité est un des points les plus anciens de l'harmonisation européenne dans le domaine de l'assurance puisqu'il a été instauré dès les premières directives vie et non-vie⁽¹⁾. En raison de cette ancienneté, il était devenu nécessaire de moderniser les exigences de solvabilité; c'est pourquoi deux propositions de directive ont été rédigées par la Commission européenne⁽²⁾.

1.2. Les deux propositions de directives visent à renforcer la protection des assurés en améliorant les règles relatives à la marge de solvabilité des entreprises d'assurances. Ces deux propositions comportent de nombreuses mesures communes.

1.3. Les propositions de directive ne visent que les principes réglementaires de détermination de la marge de solvabilité, à l'exclusion d'autres éléments qui peuvent aussi concourir à la solvabilité d'une entreprise au sens plus général du terme comme des provisions techniques prudemment estimées et des actifs correctement investis.

2. Antécédents

2.1. Les exigences de marge de solvabilité ont été instaurées par la première directive non-vie du 24 juillet 1973 (73/239/CEE) et la première directive vie du 5 mars 1979 (79/267/CEE).

2.2. Les directives 92/49/CEE du 18 juin 1992 (troisième directive non-vie)⁽³⁾ et 92/96/CEE du Conseil du 10 novembre 1992 (troisième directive vie)⁽⁴⁾ n'ont pas modifié les exigences de marge de solvabilité car de telles modifications auraient retardé leur adoption. Cependant, considérant que de telles modifications pourraient être nécessaires, le législateur communautaire a prévu respectivement à l'article 25 et à l'article 26 de ces deux directives, que «la Commission soumet[trait] au comité des assurances un rapport sur la nécessité d'une harmonisation ultérieure de la marge de solvabilité».

2.3. Par la suite, la Conférence des autorités de surveillance des entreprises d'assurance des États membres de l'Union européenne a élaboré, sous la direction de M. Muller, un rapport sur la solvabilité des entreprises d'assurance, désigné sous le nom de «Rapport Muller». Ce rapport a été approuvé par la Conférence des autorités de surveillance en avril 1997. Le rapport final de la Commission européenne du 24 juillet 1997⁽⁵⁾, reprenant largement l'étude réalisée dans le rapport Muller, a conclu à la nécessité d'une amélioration éventuelle de la marge de solvabilité.

2.4. Les travaux de la Commission depuis l'été 1997 ont abouti aux deux propositions présentées le 25 octobre 2000.

2.5. A plus long terme, notamment dans le cadre des rapports sur l'application des projets de directives, il est envisagé d'engager une révision fondamentale des méthodes d'analyse de la situation financière générale des entreprises d'assurance; cet exercice est appelé «solvabilité II».

(1) Première directive non-vie 73/239/CEE, JO L 228 du 16.8.1973, p. 3; Première directive vie 79/267/CEE, JO L 63 du 13.3.1979, p. 1.

(2) COM(2000) 634 final — 2000/0251 (COD) et COM(2000) 617 final — 2000/0249 (COD), du 25.10.2000.

(3) JO L 228 du 11.8.1992, p. 1.

(4) JO L 360 du 9.9.1992, p. 1.

(5) Rapport au comité des assurances sur la nécessité d'une harmonisation ultérieure de la marge de solvabilité, COM(97) 398 du 24.7.1997.

3. Observations générales

3.1. Concernant la méthode de travail de la Commission européenne, le Comité économique et social considère que l'exercice «solvabilité I» a été exemplaire en matière de consultation de la profession: les institutions professionnelles (notamment le CEA, l'ACME, l' AISAM⁽¹⁾) et le groupe consultatif des actuaires européens) ont en effet été consultés par la Commission dès février 1996 et tout au long de l'exercice.

3.2. Les principales modifications proposées par la Commission portent sur les 7 points suivants:

3.2.1. Les nouvelles directives ne s'appliqueraient aux mutuelles qu'à partir d'un seuil de cotisations égal à 5 millions d'euros contre 0,5 million d'euros en vie et 1 million d'euros en non-vie aujourd'hui. Les mutuelles dont le niveau de cotisations se situerait en deçà du seuil de 5 millions d'euros ne bénéficieraient pas du passeport européen et demeureraient soumises aux règles prudentielles nationales. Toutefois, même si elle se situe sous ce seuil, une mutuelle satisfaisant aux obligations en matière de marge de solvabilité pourrait à sa demande relever des nouvelles directives et bénéficier du passeport unique.

3.2.2. Le fonds de garantie minimum serait revalorisé et, pour l'avenir, indexé sur l'inflation.

3.2.3. Les nouvelles directives accorderaient aux assureurs vie le droit de comptabiliser dans la marge de solvabilité disponible 50 % des bénéfices futurs, ceux-ci n'étant plus estimés de manière rétrospective comme aujourd'hui mais de manière prospective sur 6 ans. Toutefois, ces bénéfices futurs devraient être confirmés par un rapport actuariel et leur moyenne annuelle ne devrait pas excéder celle des cinq années précédentes.

3.2.4. Parmi les éléments admissibles dans la marge de solvabilité, les actions préférentielles cumulatives, les emprunts subordonnés et les titres à durée indéterminée seraient soumis à certaines restrictions tandis que la fraction non versée du capital social ou du fonds initial ne serait plus admise qu'avec l'accord des autorités de contrôle et ce à hauteur de 50 %. Les entreprises perdraient en outre la possibilité de comptabiliser dans la marge de solvabilité leurs actions propres qu'elles détiennent directement et d'escompter les provisions techniques en assurance non-vie (jusqu'à présent, les États membres pouvaient autoriser un escompte explicite tenant compte

des produits des placements conformément à l'article 60 paragraphe 1 point g de la directive 91/674/CEE⁽²⁾). Par ailleurs, la prise en compte dans la marge de solvabilité des rappels de cotisations pouvant être effectués par les sociétés d'assurance mutuelles du secteur non-vie serait subordonnée à un accord des autorités de surveillance. Il faut ajouter que la liste des éléments entrant dans la composition de la marge de solvabilité serait désormais divisée en trois catégories fermées, alors qu'elle est aujourd'hui ouverte, d'autres éléments que ceux énumérés pouvant être inclus. Enfin, il faut noter que le fonds de garantie minimal ne pourrait plus être composé que des éléments de qualité supérieure, ce qui en exclurait notamment les bénéfices futurs (bien que ceux-ci restent inclus dans la marge de solvabilité) et la fraction non versée du capital social ou du fonds initial. Les plus-values latentes pourraient en revanche être incluses si elles figurent dans la marge de solvabilité.

3.2.5. Le calcul de l'exigence de marge de solvabilité requise connaîtrait une évolution principale en assurance non-vie: l'exigence de marge de solvabilité serait relevée de 50 % pour les branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile générale ainsi qu'à la responsabilité civile liée à l'utilisation des véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux.

3.2.6. La directive autoriserait les autorités de contrôle à intervenir préventivement, avant que la marge de solvabilité disponible ne soit tombée au-dessous de la norme réglementaire, dès lors qu'elles jugeraient que les droits des assurés seraient menacés. Les autorités compétentes pourraient dans ce cas exiger un programme de rétablissement financier et/ou une marge de solvabilité plus importante et réviser à la baisse la valeur de certains actifs.

3.2.7. La directive leverait l'ambiguïté qui demeurait jusqu'à présent sur le fait de savoir si les États membres restaient libres d'imposer des règles plus rigoureuses aux entreprises qu'ils agréent: la Commission propose d'accorder cette liberté aux États membres; elle opère donc une «harmonisation minimale».

3.3. Les propositions de directives actualisent donc les exigences de solvabilité en revalorisant plusieurs seuils: le montant de cotisations à partir duquel les directives s'appliquent aux mutuelles et la valeur minimale du fonds de garantie, le seuil de primes séparant les deux tranches auxquelles sont appliqués des taux de 18 % et 16 % pour le calcul de l'exigence de solvabilité des entreprises d'assurances non-vie, ainsi que le seuil de sinistres définissant également deux tranches auxquelles sont appliquées des taux de 26 % et 23 % pour le calcul de l'exigence de marge de solvabilité. Les propositions de directive

(1) CEA — Le Comité européen des assurances; ACME — L'Association des assureurs coopératifs et mutualistes européens; AISAM — L'Association internationale des sociétés d'assurances mutuelles.

(2) Directive 91/674/CEE du Conseil, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance, JO L 374 du 31.12.1991, p. 7.

précisent aussi les règles de solvabilité en établissant une liste exhaustive des éléments admissibles dans la constitution de la marge et en adaptant le calcul de la marge de solvabilité pour les branches présentant des profils de risques particulièrement variables. Enfin, elles renforcent la protection des assurés en accordant un pouvoir d'intervention précoce aux autorités de contrôle.

3.4. Pour ces trois raisons, le Comité formule un avis favorable aux propositions de directives. Il relève toutefois certains points techniques qu'il souhaiterait voir modifier; ces points sont décrits dans les observations particulières. De manière plus générale, le Comité souscrit à l'esprit du texte proposé sauf en ce qui concerne le principe d'harmonisation minimale.

3.5. *Principe d'harmonisation minimale*

3.5.1. Les propositions prévoient que les États membres seraient libres d'imposer aux entreprises qu'ils agréent des règles plus strictes que celles contenues dans les directives afin de tenir compte des caractéristiques spécifiques de leur marché national. Ceci est clairement écrit dans le considérant 14 de la proposition de directive non-vie et dans le considérant 11 de la proposition de directive vie.

3.5.2. Le Comité est conscient qu'une telle approche peut être une étape dans la construction du marché unique de l'assurance mais il trouve absolument nécessaire qu'une harmonisation plus globale soit recherchée dans le futur. Le Comité approuve particulièrement certaines dispositions des propositions de directives qui vont dans ce sens, par exemple la suppression de l'avantage accordé aux sociétés qui escomptaient les provisions techniques. Cependant, en vertu du principe d'harmonisation minimale, certaines entreprises pourraient être soumises par leurs autorités de surveillance nationales à des règles en matière d'exigence de solvabilité plus strictes que celles auxquelles seraient soumises les entreprises dans d'autres États membres; cette obligation de satisfaire à une exigence de marge de solvabilité élevée augmenterait le coût de leurs fonds propres, et pourrait donc diminuer leur rentabilité: cela constituerait des distorsions de concurrence contraires aux principes d'équité du marché unique. Cette préoccupation est renforcée dans la perspective de l'élargissement de ce dernier.

3.5.3. Il apparaît donc au Comité que d'autres étapes devront être franchies une fois ces propositions adoptées. Ces étapes devront aller vers une harmonisation maximale des règles de concurrence afin que les entreprises européennes d'assurance exercent leur activité dans des conditions parfaitement équitables et protectrices des droits des assurés.

3.6. *Droit d'intervention précoce des autorités de surveillance*

3.6.1. Les articles 20 bis non-vie et et 24 bis vie (paragraphe 2) octroient un droit d'intervention précoce aux autorités compétentes lorsque ces dernières jugent que les droits des assurés sont menacés. Dans de telles circonstances, les autorités de surveillance peuvent exiger d'une entreprise d'assurance un programme de rétablissement ou augmenter son exigence de marge.

3.6.2. Le Comité se déclare en faveur d'une telle mesure dans son principe car elle permet au contrôle d'intervenir à un stade précoce où il est plus facilement possible de redresser la situation financière de l'entreprise; une telle mesure améliore de plus la protection des assurés en favorisant une optique de prévention des risques.

3.6.3. Cependant, le Comité aimerait que cette prévention soit encadrée par un minimum de règles objectives: il s'agirait en somme de définir précisément les conditions de l'intervention précoce afin que celle-ci soit justifiée, proportionnée à l'ampleur des problèmes financiers identifiés et efficace pour les résoudre.

4. **Observations particulières**

4.1. *Dispositions communes aux propositions de directives vie et non-vie*

4.1.1. Article 17 et 17 bis non-vie, article 20 et 20 bis vie: fonds de garanties minimum

4.1.1.1. Ces articles relèvent la valeur du fonds de garantie minimal à 3 millions d'euros à la fois pour les entreprises d'assurance vie et celles d'assurance non-vie branches 10 à 15, et à 2 millions d'euros pour les autres entreprises d'assurance non-vie. Ils instituent pour le futur une indexation de ces minima sur l'inflation.

4.1.1.2. Le Comité approuve l'indexation sur l'inflation car cette dernière permet de garder des valeurs de fonds de garantie minimaux cohérentes avec l'évolution de la conjoncture économique. Cependant, le Comité déplore que les nouvelles valeurs des fonds de garantie minimaux et les exigences de marges de solvabilité n'aient pas été mis en cohérence: avec le seuil proposé, l'exigence de marge de solvabilité peut devenir inférieure à l'exigence de fonds de garantie, ce qui est contraire à la vocation de ces deux exigences prudentielles.

4.1.1.3. Ainsi, les montants définis dans la proposition de directive peuvent se révéler incohérents pour les petites mutuelles dont le montant de cotisations serait proche de 5 millions d'euros. Par exemple, une mutuelle réassurée à 50 % exerçant une activité d'assurance non-vie et dont le montant de cotisations annuel est égal à 5 millions d'euros serait soumise à une exigence de marge de solvabilité égale au maximum à $18 \% \times 5 \text{ millions} \times 50 \%$ soit 450 000 euros. Or selon l'article 17 de la directive, le fonds de garantie pour une telle mutuelle ne pourrait être inférieur à 1,5 million d'euros (2 millions d'euros moins la réduction spécifique accordée aux mutuelles), l'exigence de fonds de garantie serait donc supérieure à l'exigence de marge de solvabilité, ce qui serait contradictoire avec les définitions de ces deux montants puisque le fonds de garantie est défini comme le tiers de l'exigence de marge de solvabilité. Il apparaît donc nécessaire de revoir les différents seuils afin de les rendre cohérents.

4.1.1.4. D'autre part, pour éviter que le relèvement du «ticket d'entrée» freine la pénétration de sociétés nouvelles dans le secteur, le Comité propose que pour les sociétés nouvellement créées, la constitution du supplément de marge nécessaire pour atteindre le niveau minimal du fonds de garantie puisse être étalée dans le temps, avec l'accord des autorités de surveillance, et au maximum sur une durée égale à 5 ans. Par exemple, une société d'assurance venant d'être créée et ayant, en raison de son niveau d'activité encore faible, une exigence de marge de 2 millions d'euros, et devant disposer d'un fonds de garantie minimum de 3 millions d'euros, pourra constituer le million d'euros supplémentaire sur 5 ans. Cette durée ne pénaliserait aucunement la sécurité des assurés puisqu'elle aurait le mérite de coïncider avec la période de surveillance particulière des sociétés en création.

4.1.2. Article 20 bis non-vie et 24 bis vie, paragraphe 4: prise en compte de la réassurance

4.1.2.1. L'exigence de marge de solvabilité est actuellement diminuée proportionnellement au pourcentage de risques pris en charge par la réassurance, cela dans la limite d'un certain taux de prise en charge (50 % pour l'assurance non-vie par exemple): donc plus une entreprise est réassurée, plus son exigence de marge est faible. Même dans le cas d'un taux de prise en charge inférieur au taux maximal pouvant être pris en compte, les autorités compétentes seraient désormais habilitées à diminuer la réduction de l'exigence de marge de solvabilité au titre de la réassurance lorsque la qualité du programme de réassurance leur semblerait insuffisante.

4.1.2.2. Le Comité souhaite que cette possibilité de modulation à la baisse soit assortie d'une possibilité de modulation à la hausse, qui prenne elle aussi en compte la qualité du programme de réassurance, en particulier le niveau de solvabilité des réassureurs. En effet, le plafond de 50 % défini dans les

directives actuelles était arbitraire et il ne se justifiait pas par une appréciation de la qualité potentielle optimale de la réassurance. Mais dès lors que ce concept de qualité est introduit, la possibilité d'apprécier la qualité du réassureur est implicitement reconnue, cette appréciation doit alors pouvoir être utilisée aussi bien pour augmenter que pour diminuer le plafond de réduction de l'exigence de marge.

4.1.2.3. Cette possibilité pourrait être ajoutée à la fin du paragraphe 4, sous la forme suivante: «Les États membres veillent aussi à ce que les autorités compétentes aient le pouvoir d'augmenter la réduction de la marge de solvabilité déterminée conformément à l'article 16 bis, lorsqu'elles estiment que la qualité du programme de réassurance justifie une telle augmentation».

4.1.2.4. Le Comité souligne que la revalorisation du plafond serait optionnelle et subordonnée à l'autorisation des autorités de surveillance dans un sens comme dans l'autre. Pour éviter toute distorsion de concurrence, il faut donc que l'appréciation de la qualité du réassureur se fasse sur des données objectives: le Comité souhaite que l'instauration du contrôle de la réassurance en Europe permette in fine de définir ces critères objectifs et harmonisés.

4.1.3. Existence d'un fonds de garantie des assurés

4.1.3.1. Certains pays européens se sont dotés de mécanismes «collectifs» de prise en charge (totale ou partielle) des engagements pris à l'égard des assurés en cas de liquidation.

4.1.3.2. Deux types de fonds sont mis en place: des fonds privés et des fonds publics. Les fonds privés servent à protéger les entreprises de l'ensemble qu'ils fédèrent, les fonds publics ou para-publics sont mis en place pour l'ensemble d'une profession donnée et visent à dédommager les assurés en cas d'éventuelles liquidations dans le secteur.

4.1.3.3. Ni les propositions de directives, ni le rapport Muller n'ont abordé cette question. Cependant, dans certains cas, la solution a consisté à admettre dans la constitution de la marge de solvabilité tout ou partie de la réserve de cotisations non versées au fonds de garantie. Le Comité est d'avis que le traitement des cotisations au fonds de garantie soit examiné au plan européen.

4.1.4. Cas particulier de la substitution

4.1.4.1. Dans le cas où une mutuelle d'assurance rétrocède la totalité de ses engagements à une autre, le cessionnaire se trouve en situation de substitution complète des engagements de la cédante. Dans ce cas, le calcul de la marge de solvabilité devrait pouvoir être effectué uniquement auprès du cessionnaire. Cette faculté de substitution a été introduite par l'article 3.2 de la directive 73/239/CEE (non vie) et semble-t-il par l'article 3.2 de la directive 79/267/CEE (vie). Or il existe un conflit apparent entre les dispositions de l'article 3.2 qui autorise la substitution et l'article 16 bis point 4 qui limite à 50 % la prise en compte de la réassurance chez la cédante. Sous réserve des analyses ou avis contraires de la Commission européenne, nous suggérons que l'alinéa 7 de l'article 16 bis, point 4 soit terminé ainsi: ce rapport ne peut en aucun cas être inférieur à 50 %, sauf en cas de l'application de l'article 3.2 de la présente directive.

4.2. Dispositions spécifiques à la proposition de directive non-vie

4.2.1. Le Comité signale que la version française de l'exposé des motifs de la proposition de directive présente une erreur de traduction: au point 1.4.5, au lieu de «il s'agit des branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules terrestres automoteurs, de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux», il faut lire: «il s'agit des branches 11, 12, 13, qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux, et à la responsabilité civile générale».

4.2.2. Le Comité approuve l'augmentation de l'exigence de marge de solvabilité des branches 11, 12, 13 en raison de la forte volatilité de la sinistralité sur ces branches. Cette disposition confirme la volonté de la Commission de moduler l'exigence de marge en fonction de la nature des risques portés par la société. Dans cette optique, le Comité suggère que l'exigence de marge des branches ou plus précisément de certains risques à l'intérieur d'une même branche dont la volatilité de la sinistralité serait faible puisse également être revue à la baisse.

4.2.3. Article 16 bis: entreprises en phase de liquidation de portefeuille

4.2.3.1. Le paragraphe 5 de cet article introduit une disposition destinée à compenser les lacunes de la formule actuelle d'exigence de marge dans le cas de portefeuilles en liquidation. En effet, dans le cas extrême des entreprises en phase de liquidation de portefeuille («run-off»), qui n'acceptent plus aucune nouvelle affaire, l'application de la formule actuelle peut déboucher sur une exigence de marge de solvabilité nulle. Le nouveau mécanisme proposé consiste à réduire progressivement l'exigence de marge de façon proportionnelle à la diminution des provisions techniques.

4.2.3.2. Le Comité approuve ce mécanisme qui permet de maintenir une exigence de marge de solvabilité minimum et prémunit donc l'entreprise et les assurés contre une dégradation trop rapide de la solvabilité.

4.2.4. Rappels de cotisations

4.2.4.1. L'article 1^{er} point 2) 4b (modifiant l'article 16 de la directive 73/239/CEE) dispose que les rappels de cotisations auxquels peuvent procéder les entreprises d'assurance à forme mutuelle peuvent être admis dans les éléments constitutifs de la marge de solvabilité «sur demande et justification de l'entreprise auprès des autorités de contrôle du pays d'établissement et avec l'accord de cette autorité». Ce texte fait novation en ce qu'il soumet à l'accord des autorités de contrôle nationales une mesure qui est aujourd'hui, de par les directives de 1973 et 1979, générale, automatique et de droit.

4.2.4.2. Cependant, cette mesure pourrait conduire à des distorsions de concurrence entre mutuelles établies dans différents Etats selon que les autorités de contrôle nationales seront plus ou moins favorables à ce type d'entreprises, et à ce type de financement.

4.2.4.3. En conséquence, le Comité estime indispensable que la directive encadre de façon très précise la liberté de décision des autorités de contrôle en définissant les conditions d'autorisation, ou de refus, de l'admission des rappels de cotisations dans la marge de solvabilité des entreprises d'assurance à forme mutuelle.

5. Conclusions

5.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de directive de la Commission européenne et l'approuve dans son ensemble.

5.1.1. S'il est prévisible que les nouvelles dispositions auront plutôt tendance à augmenter le niveau quantitatif de la marge de solvabilité, l'autre voie consistant à améliorer la qualité de cette dernière par une réglementation plus précise des actifs représentatifs de la marge n'a pas été abordée dans cet exercice de révision. Le CES espère alors que le projet «Solvabilité II» permettra d'explorer cette deuxième voie.

5.2. Un certain nombre de points semblent toutefois mériter des précisions ou des modifications. Plus particulièrement, le Comité invite la Commission à prendre en compte ses préoccupations dans les domaines suivants:

— Harmonisation des montants de l'exigence de marge de solvabilité et du fonds de garantie minimum pour les petites sociétés (4.1.1 et suivants ci-dessus);

— Prise en compte de la réassurance en fonction de la qualité de celle-ci (4.1.2);

— Existence d'un fonds de garantie des assurés (4.1.3);

— Cas particulier de la substitution (4.1.4);

— Entreprises en phase de liquidation de portefeuille (4.2.3);

— Rappels de cotisations (4.2.4).

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/267/CEE du Conseil en ce qui concerne l'exigence de marge de solvabilité des entreprises d'assurance vie»

(2001/C 193/04)

Le Conseil, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social le 13 décembre 2000 sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2001 (rapporteur: M. Pelletier, corapporteur: M. Vaucoret).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La marge de solvabilité est l'un des principaux éléments de la surveillance des sociétés d'assurance. Elle permet de s'assurer de la solidité financière des entreprises et par conséquent de leur aptitude à honorer leurs engagements en cas de survenance de risques imprévus. L'exigence de marge de solvabilité est un des points les plus anciens de l'harmonisation européenne dans le domaine de l'assurance puisqu'il a été instauré dès les premières directives vie et non-vie⁽¹⁾. En raison de cette ancienneté, il était devenu nécessaire de moderniser

les exigences de solvabilité; c'est pourquoi deux propositions de directive ont été rédigées par la Commission européenne⁽²⁾.

1.2. Les deux propositions de directives visent à renforcer la protection des assurés en améliorant les règles relatives à la marge de solvabilité des entreprises d'assurances. Ces deux propositions comportent de nombreuses mesures communes.

1.3. Les propositions de directive ne visent que les principes réglementaires de détermination de la marge de solvabilité, à l'exclusion d'autres éléments qui peuvent aussi concourir à la solvabilité d'une entreprise au sens plus général du terme comme des provisions techniques prudemment estimées et des actifs correctement investis.

⁽¹⁾ Première directive non-vie 73/239/CEE, JO L 228 du 16.8.1973, p. 3; Première directive vie 79/267/CEE, JO L 63 du 13.3.1979, p. 1.

⁽²⁾ COM(2000) 617 final — 2000/0249 (COD) et COM(2000) 634 final — 2000/0251 (COD), du 25.10.2000.

2. Antécédents

2.1. Les exigences de marge de solvabilité ont été instaurées par la première directive non-vie du 24 juillet 1973 (73/239/CEE) et la première directive vie du 5 mars 1979 (79/267/CEE).

2.2. Les directives 92/49/CEE du 18 juin 1992 (troisième directive non-vie)⁽¹⁾ et 92/96/CEE du Conseil du 10 novembre 1992 (troisième directive vie)⁽²⁾ n'ont pas modifié les exigences de marge de solvabilité car de telles modifications auraient retardé leur adoption. Cependant, considérant que de telles modifications pourraient être nécessaires, le législateur communautaire a prévu respectivement à l'article 25 et à l'article 26 de ces deux directives, que «la Commission soumet[trait] au comité des assurances un rapport sur la nécessité d'une harmonisation ultérieure de la marge de solvabilité».

2.3. Par la suite, la Conférence des autorités de surveillance des entreprises d'assurance des États membres de l'Union européenne a élaboré, sous la direction de M. Muller, un rapport sur la solvabilité des entreprises d'assurance, désigné sous le nom de «Rapport Muller». Ce rapport a été approuvé par la Conférence des autorités de surveillance en avril 1997. Le rapport final de la Commission européenne du 24.7.1997⁽³⁾, reprenant largement l'étude réalisée dans le rapport Muller, a conclu à la nécessité d'une amélioration éventuelle de la marge de solvabilité.

2.4. Les travaux de la Commission depuis l'été 1997 ont abouti aux deux propositions présentées le 25 octobre 2000.

2.5. A plus long terme, notamment dans le cadre des rapports sur l'application des projets de directives, il est envisagé d'engager une révision fondamentale des méthodes d'analyse de la situation financière générale des entreprises d'assurance; cet exercice est appelé «solvabilité II».

3. Observations générales

3.1. Concernant la méthode de travail de la Commission européenne, le Comité économique et social considère que l'exercice «solvabilité I» a été exemplaire en matière de consultation de la profession: les institutions professionnelles (notamment le CEA, l'ACME, l' AISAM⁽⁴⁾) et le groupe consultatif

des actuaires européens) ont en effet été consultées par la Commission dès février 1996 et tout au long de l'exercice.

3.2. Les principales modifications proposées par la Commission portent sur les 7 points suivants:

3.2.1. Les nouvelles directives ne s'appliqueraient aux mutuelles qu'à partir d'un seuil de cotisations égal à 5 millions d'euros contre 0,5 million d'euros en vie et 1 million d'euros en non-vie aujourd'hui. Les mutuelles dont le niveau de cotisations se situerait en deçà du seuil de 5 millions d'euros ne bénéficieraient pas du passeport européen et demeureraient soumises aux règles prudentielles nationales. Toutefois, même si elle se situe sous ce seuil, une mutuelle satisfaisant aux obligations en matière de marge de solvabilité pourrait à sa demande relever des nouvelles directives et bénéficier du passeport unique.

3.2.2. Le fonds de garantie minimum serait revalorisé et, pour l'avenir, indexé sur l'inflation.

3.2.3. Les nouvelles directives accorderaient aux assureurs vie le droit de comptabiliser dans la marge de solvabilité disponible 50 % des bénéfices futurs, ceux-ci n'étant plus estimés de manière rétrospective comme aujourd'hui mais de manière prospective sur 6 ans. Toutefois, ces bénéfices futurs devraient être confirmés par un rapport actuariel et leur moyenne annuelle ne devrait pas excéder celle des cinq années précédentes.

3.2.4. Parmi les éléments admissibles dans la marge de solvabilité, les actions préférentielles cumulatives, les emprunts subordonnés et les titres à durée indéterminée seraient soumis à certaines restrictions tandis que la fraction non versée du capital social ou du fonds initial ne serait plus admise qu'avec l'accord des autorités de contrôle et ce à hauteur de 50 %. Les entreprises perdraient en outre la possibilité de comptabiliser dans la marge de solvabilité leurs actions propres qu'elles détiennent directement et d'escompter les provisions techniques en assurance non-vie (jusqu'à présent, les États membres pouvaient autoriser un escompte explicite tenant compte des produits des placements conformément à l'article 60 paragraphe 1 point g de la directive 91/674/CEE)⁽⁵⁾. Par ailleurs, la prise en compte dans la marge de solvabilité des rappels de cotisations pouvant être effectués par les sociétés d'assurance mutuelles du secteur non-vie serait subordonnée à un accord des autorités de surveillance. Il faut ajouter que la liste des éléments entrant dans la composition de la marge de

(1) JO L 228 du 11.8.1992, p. 1.

(2) JO L 360 du 9.9.1992, p. 1.

(3) Rapport au comité des assurances sur la nécessité d'une harmonisation ultérieure de la marge de solvabilité, COM(97) 398 du 24 juillet 1997.

(4) CEA — Le Comité européen des assurances; ACME — L'Association des assureurs coopératifs et mutualistes européens; AISAM — L'Association internationale des sociétés d'assurances mutuelles.

(5) Directive 91/674/CEE du Conseil, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance, JO L 374 du 31.12.1991, p. 7.

solvabilité serait désormais divisée en trois catégories fermées, alors qu'elle est aujourd'hui ouverte, d'autres éléments que ceux énumérés pouvant être inclus. Enfin, il faut noter que le fonds de garantie minimal ne pourrait plus être composé que des éléments de qualité supérieure, ce qui en exclurait notamment les bénéficiaires futurs (bien que ceux-ci restent inclus dans la marge de solvabilité) et la fraction non versée du capital social ou du fonds initial. Les plus-values latentes pourraient en revanche être incluses si elles figurent dans la marge de solvabilité.

3.2.5. Le calcul de l'exigence de marge de solvabilité requise connaîtrait une évolution principale en assurance non-vie: l'exigence de marge de solvabilité serait relevée de 50 % pour les branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile générale ainsi qu'à la responsabilité civile liée à l'utilisation des véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux.

3.2.6. La directive autoriserait les autorités de contrôle à intervenir préventivement, avant que la marge de solvabilité disponible ne soit tombée au-dessous de la norme réglementaire, dès lors qu'elles jugeraient que les droits des assurés seraient menacés. Les autorités compétentes pourraient dans ce cas exiger un programme de rétablissement financier et/ou une marge de solvabilité plus importante et réviser à la baisse la valeur de certains actifs.

3.2.7. La directive lèverait l'ambiguïté qui demeurerait jusqu'à présent sur le fait de savoir si les États membres restaient libres d'imposer des règles plus rigoureuses aux entreprises qu'ils agréent: la Commission propose d'accorder cette liberté aux États membres; elle opère donc une «harmonisation minimale».

3.3. Les propositions de directives actualisent donc les exigences de solvabilité en revalorisant plusieurs seuils: le montant de cotisations à partir duquel les directives s'appliquent aux mutuelles et la valeur minimale du fonds de garantie, le seuil de primes séparant les deux tranches auxquelles sont appliqués des taux de 18 % et 16 % pour le calcul de l'exigence de solvabilité des entreprises d'assurances non-vie, ainsi que le seuil de sinistres définissant également deux tranches auxquelles sont appliqués des taux de 26 % et 23 % pour le calcul de l'exigence de marge de solvabilité. Les propositions de directive précisent aussi les règles de solvabilité en établissant une liste exhaustive des éléments admissibles dans la constitution de la marge et en adaptant le calcul de la marge de solvabilité pour les branches présentant des profils de risques particulièrement variables. Enfin, elles renforcent la protection des assurés en accordant un pouvoir d'intervention précoce aux autorités de contrôle.

3.4. Pour ces trois raisons, le Comité formule un avis favorable aux propositions de directives. Il relève toutefois certains points techniques qu'il souhaiterait voir modifier; ces points sont décrits dans les observations particulières. De

manière plus générale, le Comité souscrit à l'esprit du texte proposé sauf en ce qui concerne le principe d'harmonisation minimale.

3.5. *Principe d'harmonisation minimale*

3.5.1. Les propositions prévoient que les États membres seraient libres d'imposer aux entreprises qu'ils agréent des règles plus strictes que celles contenues dans les directives afin de tenir compte des caractéristiques spécifiques de leur marché national. Ceci est clairement écrit dans le considérant 14 de la proposition de directive non-vie et dans le considérant 11 de la proposition de directive vie.

3.5.2. Le Comité est conscient qu'une telle approche peut être une étape dans la construction du marché unique de l'assurance mais il trouve absolument nécessaire qu'une harmonisation plus globale soit recherchée dans le futur. Le Comité approuve particulièrement certaines dispositions des propositions de directives qui vont dans ce sens, par exemple la suppression de l'avantage accordé aux sociétés qui escomptaient les provisions techniques. Cependant, en vertu du principe d'harmonisation minimale, certaines entreprises pourraient être soumises par leurs autorités de surveillance nationales à des règles en matière d'exigence de solvabilité plus strictes que celles auxquelles seraient soumises les entreprises dans d'autres États membres; cette obligation de satisfaire à une exigence de marge de solvabilité élevée augmenterait le coût de leurs fonds propres, et pourrait donc diminuer leur rentabilité: cela constituerait des distorsions de concurrence contraires aux principes d'équité du marché unique. Cette préoccupation est renforcée dans la perspective de l'élargissement de ce dernier.

3.5.3. Il apparaît donc au Comité que d'autres étapes devront être franchies une fois ces propositions adoptées. Ces étapes devront aller vers une harmonisation maximale des règles de concurrence afin que les entreprises européennes d'assurance exercent leur activité dans des conditions parfaitement équitables et protectrices des droits des assurés.

3.6. *Droit d'intervention précoce des autorités de surveillance*

3.6.1. Les articles 20 bis non-vie et 24 bis vie (paragraphe 2) octroient un droit d'intervention précoce aux autorités compétentes lorsque ces dernières jugent que les droits des assurés sont menacés. Dans de telles circonstances, les autorités de surveillance peuvent exiger d'une entreprise d'assurance un programme de rétablissement ou augmenter son exigence de marge.

3.6.2. Le Comité se déclare en faveur d'une telle mesure dans son principe car elle permet au contrôle d'intervenir à un stade précoce où il est plus facilement possible de redresser la situation financière de l'entreprise; une telle mesure améliore de plus la protection des assurés en favorisant une optique de prévention des risques.

3.6.3. Cependant, le Comité aimerait que cette prévention soit encadrée par un minimum de règles objectives: il s'agirait en somme de définir précisément les conditions de l'intervention précoce afin que celle-ci soit justifiée, proportionnée à l'ampleur des problèmes financiers identifiés et efficace pour les résoudre.

4. Observations particulières

4.1. Dispositions communes aux propositions de directives vie et non-vie

4.1.1. Article 17 et 17 bis non-vie, article 20 et 20 bis vie: fonds de garanties minimum

4.1.1.1. Ces articles relèvent la valeur du fonds de garantie minimal à 3 millions d'euros à la fois pour les entreprises d'assurance vie et celles d'assurance non-vie branches 10 à 15, et à 2 millions d'euros pour les autres entreprises d'assurance non-vie. Ils instituent pour le futur une indexation de ces minima sur l'inflation.

4.1.1.2. Le Comité approuve l'indexation sur l'inflation car cette dernière permet de garder des valeurs de fonds de garantie minimaux cohérentes avec l'évolution de la conjoncture économique. Cependant, le Comité déplore que les nouvelles valeurs des fonds de garantie minimaux et les exigences de marges de solvabilité n'aient pas été mis en cohérence: avec le seuil proposé, l'exigence de marge de solvabilité peut devenir inférieure à l'exigence de fonds de garantie, ce qui est contraire à la vocation de ces deux exigences prudentielles.

4.1.1.3. Ainsi, les montants définis dans la proposition de directive peuvent se révéler incohérents pour les petites mutuelles dont le montant de cotisations serait proche de 5 millions d'euros. Par exemple, une mutuelle réassurée à 50 % exerçant une activité d'assurance non-vie et dont le montant de cotisations annuel est égal à 5 millions d'euros serait soumise à une exigence de marge de solvabilité égale au maximum à $18 \% \times 5 \text{ millions} \times 50 \%$ soit 450 000 euros. Or selon l'article 17 de la directive, le fonds de garantie pour une telle mutuelle ne pourrait être inférieur à 1,5 million d'euros (2 millions d'euros moins la réduction spécifique accordée aux mutuelles), l'exigence de fonds de garantie serait donc supérieure à l'exigence de marge de solvabilité, ce qui serait contradictoire avec les définitions de ces deux montants

puisque le fonds de garantie est défini comme le tiers de l'exigence de marge de solvabilité. Il apparaît donc nécessaire de revoir les différents seuils afin de les rendre cohérents.

4.1.1.4. D'autre part, pour éviter que le relèvement du «ticket d'entrée» freine la pénétration de sociétés nouvelles dans le secteur, le Comité propose que pour les sociétés nouvellement créées, la constitution du supplément de marge nécessaire pour atteindre le niveau minimal du fonds de garantie puisse être étalée dans le temps, avec l'accord des autorités de surveillance, et au maximum sur une durée égale à 5 ans. Par exemple, une société d'assurance venant d'être créée et ayant, en raison de son niveau d'activité encore faible, une exigence de marge de 2 millions d'euros, et devant disposer d'un fonds de garantie minimum de 3 millions d'euros, pourra constituer le million d'euros supplémentaire sur 5 ans. Cette durée ne pénaliserait aucunement la sécurité des assurés puisqu'elle aurait le mérite de coïncider avec la période de surveillance particulière des sociétés en création.

4.1.2. Article 20 bis non-vie et 24 bis vie, paragraphe 4: prise en compte de la réassurance

4.1.2.1. L'exigence de marge de solvabilité est actuellement diminuée proportionnellement au pourcentage de risques pris en charge par la réassurance, cela dans la limite d'un certain taux de prise en charge (50 % pour l'assurance non-vie par exemple): donc plus une entreprise est réassurée, plus son exigence de marge est faible. Même dans le cas d'un taux de prise en charge inférieur au taux maximal pouvant être pris en compte, les autorités compétentes seraient désormais habilitées à diminuer la réduction de l'exigence de marge de solvabilité au titre de la réassurance lorsque la qualité du programme de réassurance leur semblerait insuffisante.

4.1.2.2. Le Comité souhaite que cette possibilité de modulation à la baisse soit assortie d'une possibilité de modulation à la hausse, qui prenne elle aussi en compte la qualité du programme de réassurance, en particulier le niveau de solvabilité des réassureurs. En effet, le plafond de 50 % défini dans les directives actuelles était arbitraire et il ne se justifiait pas par une appréciation de la qualité potentielle optimale de la réassurance. Mais dès lors que ce concept de qualité est introduit, la possibilité d'apprécier la qualité du réassureur est implicitement reconnue, cette appréciation doit alors pouvoir être utilisée aussi bien pour augmenter que pour diminuer le plafond de réduction de l'exigence de marge.

4.1.2.3. Cette possibilité pourrait être ajoutée à la fin du paragraphe 4, sous la forme suivante: «Les États membres veillent aussi à ce que les autorités compétentes aient le pouvoir d'augmenter la réduction de la marge de solvabilité déterminée conformément à l'article 19, lorsqu'elles estiment que la qualité du programme de réassurance justifie une telle augmentation».

4.1.2.4. Le Comité souligne que la revalorisation du plafond serait optionnelle et subordonnée à l'autorisation des autorités de surveillance dans un sens comme dans l'autre. Pour éviter toute distorsion de concurrence, il faut donc que l'appréciation de la qualité du réassureur se fasse sur des données objectives: le Comité souhaite que l'instauration du contrôle de la réassurance en Europe permette in fine de définir ces critères objectifs et harmonisés.

4.1.3. Existence d'un fonds de garantie des assurés

4.1.3.1. Certains pays européens se sont dotés de mécanismes «collectifs» de prise en charge (totale ou partielle) des engagements pris à l'égard des assurés en cas de liquidation.

4.1.3.2. Deux types de fonds sont mis en place: des fonds privés et des fonds publics. Les fonds privés servent à protéger les entreprises de l'ensemble qu'ils fédèrent, les fonds publics ou para-publics sont mis en place pour l'ensemble d'une profession donnée et visent à dédommager les assurés en cas d'éventuelles liquidations dans le secteur.

4.1.3.3. Ni les propositions de directives, ni le rapport Muller n'ont abordé cette question. Cependant, dans certains cas, la solution a consisté à admettre dans la constitution de la marge de solvabilité tout ou partie de la réserve de cotisations non versées au fonds de garantie. Le Comité est d'avis que le traitement des cotisations au fonds de garantie soit examiné au plan européen.

4.1.4. Cas particulier de la substitution

4.1.4.1. Dans le cas où une mutuelle d'assurance rétrocède la totalité de ses engagements à une autre, le cessionnaire se trouve en situation de substitution complète des engagements de la cédante. Dans ce cas, le calcul de la marge de solvabilité devrait pouvoir être effectué uniquement auprès du cessionnaire. Cette faculté de substitution a été introduite par l'article 3.2 de la directive 73/239/CEE (non-vie) et semble-t-il par l'article 3.2 de la directive 79/267/CEE (vie). Or il existe un conflit apparent entre les dispositions de l'article 3.2 qui autorise la substitution et l'article 16 bis point 4 qui limite à 50 % la prise en compte de la réassurance chez la cédante. Sous réserve des analyses ou avis contraires de la Commission européenne, nous suggérons que l'alinéa 7 de l'article 16 bis, point 4 soit terminé ainsi: ce rapport ne peut en aucun cas être

inférieur à 50 %, sauf en cas de l'application de l'article 3.2 de la présente directive.

4.2. Dispositions spécifiques à la proposition de directive vie

4.2.1. Article 18, paragraphe 4.a: Prise en compte des bénéfices futurs

4.2.1.1. Ce paragraphe modifie les conditions de l'inclusion des bénéfices futurs dans la marge de solvabilité disponible. La période d'anticipation des bénéfices est ramenée de 10 ans à 6 ans et l'inclusion des bénéfices futurs doit être justifiée par un rapport actuariel. De plus, la moyenne annuelle des bénéfices futurs ne doit pas dépasser celle des bénéfices des 5 années précédentes.

4.2.1.2. Un plafonnement des bénéfices futurs est utile: ceux-ci sont une anticipation sur le futur et leur montant est susceptible d'être sensiblement modifié par des aléas imprévus, ils ne doivent donc pas constituer une part trop importante de la marge de solvabilité.

4.2.1.3. Cependant, le Comité souhaiterait une vision plus prospective de ces bénéfices futurs et une telle vision est entravée par le mécanisme proposé de plafonnement des bénéfices futurs par la moyenne des bénéfices des 5 dernières années. Une telle approche pénalise les entreprises qui, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt, ont fait preuve de prudence en augmentant leurs provisions, ce qui a diminué leurs bénéfices passés; elle est contraire à la philosophie des bénéfices futurs.

4.2.1.4. Un plafonnement d'une autre nature, i.e. en pourcentage de la marge, pourrait donc être envisagé. Par ailleurs, dans la mesure où un tel plafonnement serait mis en place et où le calcul des bénéfices futurs serait justifié par un rapport actuariel, la réduction de 10 à 6 ans de l'horizon de calcul ne serait plus nécessaire.

Suivant cet objectif, le Comité suggère de remplacer la première phrase du a) par la phrase suivante:

«par un montant égal à 50 % des bénéfices futurs de l'entreprise; le montant des bénéfices futurs est évalué comme la valeur actuelle nette du résultat global net de l'entreprise calculé sur les 10 ans à venir. Ce montant ne peut dépasser 50 % du total des autres éléments constitutifs de la marge de solvabilité mentionnés dans cet article.»

4.2.1.5. Il faut noter que le rapport actuariel remis aux autorités compétentes trouverait ici sa véritable utilité car il servirait à justifier le calcul de la valeur actuelle (actualisée) nette du résultat global net. Ainsi le rapport actuariel pourrait expliciter la méthode de calcul des différentes valeurs des bénéfices prévues sur les prochaines années, et donner le taux d'actualisation utilisé.

4.2.2. Article 19, paragraphe 2.a: assiette de calcul de la marge de solvabilité

4.2.2.1. Concernant l'assiette retenue pour le calcul de la marge de solvabilité, il serait souhaitable que la signification de l'expression «provision d'assurance vie» soit clairement établie dans le texte.

4.2.2.2. En effet, le terme de «provision d'assurance vie» semble ici avoir le sens de «provision mathématique» mais il peut être compris comme couvrant un champ plus large que celui de «provision mathématique»: il couvrirait, outre les provisions mathématiques, l'ensemble des provisions techniques d'assurance vie comme la provision pour aléas financiers ou la provision pour risque d'exigibilité des engagements techniques. Alors que les provisions mathématiques représentent la valeur actuarielle nette des engagements envers les assurés, les autres provisions techniques d'assurance vie couvrent des risques spécifiques comme les variations brusques du marché des valeurs boursières par exemple. Prendre en compte ces provisions techniques pour le calcul de la marge de solvabilité reviendrait à exiger des capitaux pour des risques qui ont déjà, par définition, été provisionnés. Pour cette raison, le Comité est favorable à une précision de la signification de «provisions d'assurance vie», qui peut être introduite en faisant référence dans le texte à la directive comptable de 1991

comme suit: après «provision d'assurance vie», ajouter: «telle qu'elle est définie à l'article 27 de la directive 91/674/CEE»⁽¹⁾.

5. Conclusions

5.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de directive de la Commission européenne et l'approuve dans son ensemble.

5.1.1. S'il est prévisible que les nouvelles dispositions auront plutôt tendance à augmenter le niveau quantitatif de la marge de solvabilité, l'autre voie consistant à améliorer la qualité de cette dernière par une réglementation plus précise des actifs représentatifs de la marge n'a pas été abordée dans cet exercice de révision. Le CES espère alors que le projet «Solvabilité II» permettra d'explorer cette deuxième voie.

5.2. Un certain nombre de points semblent toutefois mériter des précisions ou des modifications. Plus particulièrement, le Comité invite la Commission à prendre en compte ses préoccupations dans les domaines suivants:

- Harmonisation des montants de l'exigence de marge de solvabilité et du fonds de garantie minimum pour les petites sociétés (4.1.1 et suivants ci-dessus)
- Prise en compte de la réassurance en fonction de la qualité de celle-ci (4.1.2)
- Existence d'un fonds de garantie des assurés (4.1.3)
- Cas particulier de la substitution (4.1.4)
- Prise en compte des bénéfices futurs (4.2.1)
- Assiette de calcul de la marge de solvabilité (4.2.2).

⁽¹⁾ Directive 91/674/CEE du Conseil, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance, JO L 374 du 31.12.1991, p. 7.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant vingt-quatrième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (pentabromodiphényléther)»

(2001/C 193/05)

Le Conseil a décidé, le 12 février 2001, conformément aux dispositions de l'article 95 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2001 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a adopté par 65 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Objectif de la proposition

1.1. La proposition de directive à l'examen, qui modifie la directive 76/769/CEE⁽¹⁾, vise à introduire des dispositions harmonisées en ce qui concerne la commercialisation et l'utilisation de pentabromodiphényléther (pentaBDE).

1.2. La proposition a comme objectif de protéger la santé humaine et l'environnement, en interdisant l'utilisation et la mise sur le marché d'articles contenant du pentaBDE.

2. Introduction

2.1. Le pentaBDE est un retardateur de flammes bromé employé presque exclusivement (environ 95 %) dans la fabrication de mousse souple de polyuréthane utilisée dans différents secteurs de production de biens de consommation. Il est utilisé en outre, accessoirement, comme additif retardateur de flammes dans les résines époxydiques, fénoliques, polyesters insaturés et produits textiles.

2.2. D'autres retardateurs de flammes entrent cependant dans la fabrication de mousse souple de polyuréthane. Parmi ces substances, la plus utilisée est le tris(2-chloro-1-méthyléthyl)phosphate, qui figure sur la quatrième liste de priorités pour l'évaluation des risques, introduits suite à l'adoption de normes destinées à limiter l'utilisation de pentaBDE, arrêtées par l'Union européenne et par les différents États membres.

2.3. Les données relatives aux risques pour l'environnement font apparaître la présence de concentrations élevées de pentaBDE dans les poissons et les vers de terre, aux endroits les plus proches de la production de mousse polyuréthane.

2.4. Les risques pour l'homme, évalués sur la base du Règlement du Conseil (CEE) n° 793/93⁽²⁾, ne fournissent pas d'indications suffisantes quant aux effets sur la santé de

l'homme, et notamment sur les travailleurs exposés au pentaBDE. Même si l'on dispose de certaines données concernant ces travailleurs (présence d'acné chlorique), il est important d'étudier de plus près les effets du pentaBDE sur l'absorption dermique.

2.5. Quant aux études de toxicité sur les animaux, elles font apparaître des troubles importants, du métabolisme au foie, certaines allant jusqu'à avancer que le pentaBDE est bioaccumulable dans les tissus graisseux.

2.6. Par ailleurs, la présence de pentaBDE a été détectée dans le lait maternel. À ce jour, on ne connaît pas encore les origines de cette exposition ni la toxicocinétique relative à ces niveaux d'exposition. Il convient par conséquent de procéder à des études supplémentaires de toxicité.

3. Observations générales

3.1. Sur la base à la fois de l'évaluation des risques recommandée dans le Règlement du Conseil (CEE) n° 793/93 et du principe de précaution retenu par la Communauté, le Comité, ayant pris acte de la saisine et de l'avis favorable de l'industrie et des autres intérêts, et compte tenu de l'importance des risques potentiels du pentaBDE sur la santé humaine et sur l'environnement, souscrit à la proposition de la Commission de limiter la commercialisation, l'emploi et la mise sur le marché d'articles contenant cette substance.

3.2. Étant donné les connaissances limitées des effets du pentaBDE sur la santé humaine, le Comité invite en outre la Commission à procéder à des études épidémiologiques de surveillance sanitaire sur les travailleurs exposés au pentaBDE, notamment pour vérifier les effets en termes de bioaccumulation dans les tissus graisseux, durant leur vie active.

(1) JO L 262 du 27.9.1976, pp. 201-203.

(2) JO L 224 du 3.9.1993, p. 34.

3.3. Compte tenu en outre de l'inquiétude manifestée par le Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEA), le CES demande qu'un programme précis d'approfondissement scientifique soit réalisé sur la base des données relatives à l'exposition au pentaBDE des enfants nourris au sein, afin d'évaluer et d'identifier quelles autres mesures de protection pourraient s'avérer nécessaires.

3.4. Bien que l'évaluation des risques de l'octabromodiphényléther (octaBDE) mentionné au point 5) n'ait pas encore été établie, le Comité invite la Commission à vérifier si les conditions sont réunies pour appliquer le principe de précaution également dans le cas de cette substance.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres, dans le but d'instaurer une attestation de conducteur uniforme»

(2001/C 193/06)

Le 7 mars 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 2 avril 2001 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 60 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition modifiant le règlement (CEE) n° 881/92 vise à instaurer un document uniforme attestant que le conducteur conduisant un véhicule effectuant des transports internationaux de marchandises est habilité à conduire ce véhicule pour le compte du transporteur. L'absence de document uniforme de ce type pose d'importants problèmes de contrôle, dans la mesure où elle favorise le développement de l'emploi irrégulier de conducteurs, qui proviennent souvent de pays tiers.

1.2. Cette proposition est le fruit d'une enquête à laquelle la Commission a procédé en août 1999 auprès des États membres, et dont les conclusions ont été examinées lors de réunions auxquelles ont participé des experts des États membres et les partenaires sociaux du secteur des transports

routiers. Le recours à des conducteurs de pays tiers a souvent lieu à la frontière d'un État membre où le conducteur national régulièrement employé est remplacé par un conducteur irrégulier, qui assure alors la suite du parcours du véhicule au sein de la Communauté. Ces conducteurs reçoivent un salaire très bas sur le marché noir et leurs conditions de travail échappent à la surveillance des États membres. Cette situation crée une distorsion de la concurrence.

1.3. Ces pratiques sont actuellement possibles du fait qu'un contrôle efficace de la régularité du statut professionnel est uniquement réalisable dans l'État membre dans lequel le transporteur est établi. La méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires des autres États membres en la matière et la grande diversité des documents et des langues dans lesquelles ils sont rédigés empêchent toute surveillance efficace.

1.4. Les États membres ont fait savoir qu'ils aimeraient être à même de vérifier si un conducteur est habilité par l'État membre dans lequel le transporteur est établi à conduire le véhicule pour le compte du transporteur.

1.5. Les partenaires sociaux estiment également qu'il faut renforcer l'efficacité des contrôles dans la mesure où la situation actuelle produit une distorsion de concurrence entre les transporteurs qui emploient des conducteurs irréguliers et ceux qui ne possèdent pas les ressources nécessaires pour le faire. Il s'agit souvent de grandes entreprises de transport qui effectuent régulièrement des transports internationaux, tandis que les transporteurs opérant exclusivement à l'échelon national ou de taille plus réduite ont moins cette possibilité.

1.6. L'inventaire que la Commission a dressé auprès des États membres a fait apparaître que les conditions d'emploi auxquelles sont soumis les conducteurs employés irrégulièrement laissent souvent beaucoup à désirer. Pour la Commission, cette situation est problématique du point de vue de la sécurité routière.

1.7. Par ailleurs, il s'avère que la plupart des États membres et les partenaires sociaux sont favorables à une solution communautaire revêtant la forme d'un contrôle simple mais efficace, tel qu'une attestation de conducteur uniforme, qui entraîne des charges administratives relativement limitées.

2. Observations générales

2.1. La proposition vise à créer une situation au sein de la Communauté permettant aux instances compétentes dans les États membres d'opérer un contrôle efficace de la personne conduisant un véhicule communautaire effectuant des transports internationaux de marchandises par route sous le couvert d'une licence communautaire, en instaurant un document uniforme, l'attestation de conducteur, à l'échelon communautaire.

2.2. Ces contrôles sont d'autant plus nécessaires qu'il arrive apparemment souvent que des véhicules communautaires soient conduits par des chauffeurs qui proviennent de pays tiers. Pour les autorités de contrôle, il est impossible de déterminer si les conducteurs en question sont employés légalement et si leurs conditions de travail correspondent à celles en vigueur dans l'État membre où l'entreprise est établie. Avec l'introduction d'une attestation uniforme de conducteur on entend donc empêcher une concurrence déloyale au niveau des conditions de travail et de rémunération.

2.3. Étant donné que les transports internationaux de marchandises par route dans la Communauté sont déjà soumis, dans le cadre de l'accès au marché, à une licence communautaire, il semble logique d'établir un lien entre l'attestation de conducteur et la licence communautaire. La pro-

position de modification prévoit que le conducteur du véhicule effectuant des transports internationaux doit également être en possession d'une attestation de conducteur, en plus de la licence communautaire. Le Conseil des ministres, lors de sa réunion des 20 et 21 décembre 2000, a décidé qu'une telle attestation ne serait nécessaire que pour les conducteurs de nationalité extra-communautaire, cela pour limiter le plus possible la charge administrative liée aux contrôles et laisser un maximum de souplesse aux entreprises. Le Comité souscrit à cette corrélation entre l'attestation de conducteur et la licence communautaire et à leur limitation, décidée par le Conseil des ministres, aux seuls conducteurs de nationalité extra-communautaire conduisant des véhicules immatriculés UE.

2.4. De l'avis de la Commission, la présence d'une attestation de conducteur à bord du véhicule n'est pas nécessaire dans tous les cas. Par exemple, lorsque le conducteur et le titulaire de la licence communautaire ne forment qu'une seule et même personne, comme dans le cas de la plupart des «camionneurs propriétaires», la licence communautaire suffit. Dans tous les autres cas, outre la licence communautaire, une attestation de conducteur sera exigible si le conducteur n'a pas la nationalité d'un État membre de l'Union. Le Comité peut souscrire à cette manière de procéder, car elle engendre une charge administrative moindre.

2.5. La proposition de la Commission modifiant le règlement (CEE) n° 881/92 porte exclusivement sur le transport de marchandises par route pour compte d'autrui, étant donné que la licence communautaire n'est requise que pour ce type de transport. Le transport pour compte propre n'est dès lors pas pris en considération, dans la mesure où il ne fait pas l'objet, dans la Communauté, d'une réglementation particulière en matière d'accès à la profession de transporteur. Or, le transport pour compte propre peut également être international, ne serait-ce que pour une part minimale. Le Comité est d'avis que, si une attestation est introduite à l'intention du conducteur d'un véhicule communautaire utilisé pour le transport de marchandises à des fins professionnelles, il convient de préciser clairement la manière d'éviter les problèmes éventuels engendrés par des conducteurs de véhicules effectuant des transports internationaux pour compte propre. La proposition soumise par la Commission ne prévoit rien en la matière.

2.6. La Commission estime que l'on peut laisser dans une large mesure aux États membres le soin de fixer les modalités d'application étant donné que l'attestation de conducteur certifiera simplement que les dispositions législatives et réglementaires de chacun des États membres régissant les conditions d'emploi des conducteurs sont respectées. Il appartiendrait ainsi à chaque État membre de choisir la méthode de mise en œuvre qui alourdirait le moins sa charge administrative. De l'avis du Comité, il s'agit d'une approche appropriée et pragmatique.

2.7. Bien que le niveau de formation des conducteurs provenant de pays tiers soit généralement élevé, le fait qu'ils pratiquent de longues périodes de travail et séjournent longuement dans la cabine de leur camion (celle-ci leur sert presque toujours de logement, de séjour et de coin à dormir) suscite des inquiétudes quant aux risques auxquels ils exposent leur santé. Le Comité préconise dès lors une attention particulière pour les conséquences que cette situation peut avoir sur la sécurité routière.

3. Observations spécifiques

3.1. L'attestation de conducteur est délivrée à la demande de l'entreprise de transport pour chaque conducteur employé ou mis à disposition légalement, qui conduit des véhicules effectuant des transports internationaux par route pour le compte de cette entreprise de transport implantée sur le territoire de l'État membre concerné. Les États membres ne peuvent donc pas subordonner la délivrance de l'attestation de conducteur à l'utilisation exclusive du conducteur en territoire étranger. Le Comité estime que c'est une bonne chose. Le Comité souhaite par ailleurs souligner que les États membres doivent veiller à ce que la notion d'«établissement» soit interprétée correctement et uniformément. Il convient d'éviter que dans certains États membres cette notion recouvre un établissement réel, exerçant effectivement et en permanence des activités de transport alors que dans d'autres États membres il pourrait s'agir d'une simple filiale qui emploierait des conducteurs provenant de pays tiers, voire d'une «boîte aux lettres».

3.2. La présentation de l'attestation de conducteur est largement calquée sur celle de la licence communautaire. Cette similitude a pour but de mettre en évidence l'existence d'une relation étroite entre ces documents. Comme la licence communautaire, l'attestation de conducteur sera délivrée sur papier et non, par exemple, sous la forme d'une carte plastifiée. Il y a plusieurs raisons à cela: notamment, un gain de temps et la volonté de répondre au souhait exprimé par les entreprises de transport en termes de flexibilité. Le Comité partage cet avis.

3.3. Pour permettre une mise en œuvre souple du système, les États membres qui émettent l'attestation de conducteur peuvent en déterminer la durée de validité, et par exemple la lier à la durée d'un contrat de travail. La durée maximale de validité de cette attestation est de 5 ans. Une prolongation est possible uniquement si les conditions de sa délivrance ne sont pas modifiées. Dès que ces conditions ne sont plus remplies, le transporteur est tenu de restituer l'attestation aux autorités émettrices. S'agissant de la durée maximale de validité, le Comité se rallie à l'opinion de la Commission selon laquelle il convient de suivre la pratique adoptée pour la licence communautaire.

3.4. Les États membres sont tenus de vérifier régulièrement si les conditions de délivrance d'une attestation n'ont pas subi de modification. En dépit du fait que la mise en œuvre relève

entièrement des États membres, le Comité est d'avis que, à l'instar des contrôles prévus au titre du règlement (CEE) n° 3821/85 en ce qui concerne l'application des dispositions relatives au temps de conduite et de repos, un nombre/pourcentage minimal de contrôles devrait être défini au niveau communautaire.

3.5. Pour ce qui est des sanctions infligées en cas de non-respect des dispositions, la Commission établit un parallèle avec celles en vigueur dans le cas de la licence communautaire. Pour le Comité, il s'agit là d'une bonne manière de procéder.

4. Résumé et conclusions

4.1. Dans l'ensemble, le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à instaurer une attestation de conducteur pour le transport international de marchandises par route, étant donné qu'il s'agit d'un moyen relativement simple de combattre, à l'aide d'un modèle communautaire déterminé, toute concurrence déloyale en matière de charges salariales. Il peut se rallier à la restriction que le Conseil a imposée en limitant le champ d'action aux conducteurs provenant de pays tiers.

4.2. Le Comité souhaite une plus grande uniformité, entre les États membres, dans l'interprétation à donner de la notion d'«établissement», en réponse à la question de savoir si la délivrance d'attestations de conducteur n'est autorisée que dans les établissements réels ou si elle l'est également à partir de filiales voire de «boîtes aux lettres» d'où n'est exercée aucune activité de transport permanente et effective.

4.3. Le Comité exprime le souhait de maintenir les charges administratives inhérentes à l'introduction d'une attestation de conducteur à un niveau aussi bas que possible et partage dès lors le point de vue de la Commission qui entend établir un lien avec la licence communautaire.

4.4. Dans le cas où le conducteur est la même personne que le titulaire de la licence communautaire, c'est-à-dire dans le cas de la plupart des «camionneurs propriétaires», la Commission propose de ne pas exiger d'attestation de conducteur et de considérer que la licence communautaire seule suffit. Compte tenu de l'économie que cela représente en termes de charge administrative, le Comité peut souscrire à cette proposition.

4.5. Le transport pour compte propre étant exempté de licence communautaire, il n'est donc pas exigé d'attestation de conducteur au chauffeur d'un véhicule effectuant des transports internationaux. La proposition de la Commission est muette sur ce point. De l'avis du Comité, il serait opportun de donner à cette catégorie de chauffeurs des indications sur la manière d'aborder d'éventuels contrôles dans un autre État membre.

4.6. En ce qui concerne les contrôles que les États membres sont tenus d'opérer en matière de délivrance d'attestations de conducteur, le Comité estime que la Commission devrait préciser le nombre/pourcentage minimal de contrôles à effec-

tuer. Celui-ci devra être déterminé de telle sorte que, d'une part, il soit représentatif et efficace et, d'autre part, qu'il n'alourdisse pas la charge de travail administratif.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions sanitaires applicables aux sous-produits animaux, modifiant les directives 90/425/CEE et 92/118/CEE»

(2001/C 193/07)

Le 7 novembre 2000, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 152, paragraphe 4), lettre b) du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mars 2001 (rapporteur: M. Nielsen).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 77 voix pour, 1 voix contre et aucune abstention.

1. Introduction

Suite à la proposition⁽¹⁾ de nouveau règlement établissant les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine, les directives 90/425/CEE et 92/118/CEE doivent être modifiées en conséquence.

⁽¹⁾ COM(2000) 574 final.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

2. Observations générales

Le Comité approuve le projet de directive en tant que conséquence nécessaire de la proposition de nouveau règlement établissant les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine»

(2001/C 193/08)

Le Conseil de l'Union européenne a décidé, le 10 novembre 2000, en vertu de l'article 152, paragraphe 4), lettre b) du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement» a été chargée de préparer les travaux du Comité en la matière (rapporteur: M. Nielsen). La section a adopté son avis le 30 mars 2001.

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001, (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 81 voix pour, 7 voix contre et 3 abstentions.

1. Historique

1.1. Depuis la constatation, en 1986, de cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) chez des bovins et la reconnaissance de la relation avec la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob (nv-CdJ) qui a été décrite en 1996, une série de mesures a été mise en œuvre en vue d'enrayer les modes de contagion de l'ESB et d'éliminer les risques de transmission aux humains. Selon toute vraisemblance, l'ESB s'est propagée par l'intermédiaire d'aliments pour animaux contenant des matériels contaminés par l'agent infectieux. En conséquence de cela, le renforcement des restrictions concerne en premier lieu la préparation et l'utilisation de farines de viande et d'os, et plus particulièrement:

- l'interdiction, vers le milieu de l'année 1994, d'utiliser pour l'alimentation des ruminants des protéines dérivées de tissus de mammifères, interdiction complétée par des dispositions plus restrictives dans certains pays membres (1);
- la production de farines de viande et d'os astreinte, depuis le 1^{er} avril 1997, au respect de paramètres minimaux, qui sont considérés comme suffisants pour neutraliser les agents de la tremblante (2) et de l'ESB (3);
- l'instauration de mesures relatives à la constatation de l'ESB, aux contrôles en matière d'ESB et à l'élimination de l'ESB à partir du 1^{er} mai 1998;
- depuis le 1^{er} octobre 2000, le prélèvement de matériels à risques spécifiés (4) pour les retirer de la chaîne alimentaire des humains ou des animaux.

(1) Décision 94/381/CE, qui est appliquée dans la totalité des 15 États membres de l'UE. De surcroît, la Suède, la France, le Royaume-Uni et le Portugal ont exercé leur faculté d'adopter des dispositions plus strictes.

(2) La tremblante est connue chez les ovins depuis le 18^e siècle et des cas ont été constatés dans tous les pays, à l'exception du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Nouvelle-Zélande.

(3) Directive du Conseil 90/667/CEE, ainsi que les décisions 92/562/CEE, 95/348/CE, 97/735/CE et 1999/534/CE.

(4) Les matériels à risques spécifiés (MRS) sont définis comme étant: le crâne, les amygdales, la moelle épinière, etc., provenant de bovins, d'ovins et de caprins. De surcroît, sont retirés, au Royaume-Uni et au Portugal, la tête entière, le thymus, la rate, les intestins et la moelle épinière des bovins de plus de six mois, et la colonne vertébrale des bovins de plus de trente mois.

1.2. Au mois de décembre 2000, le Conseil a instauré une interdiction temporaire, valable pendant le premier semestre 2001, à l'encontre de l'utilisation de farines de viande et d'os dans les aliments destinés à la production animale, et a imposé comme condition à l'utilisation pour la consommation humaine un dépistage de l'ESB lors de la mise à mort de tout bovin âgé de plus de trente mois. En outre, le Conseil a adopté au mois de janvier 2001 une disposition obligeant à enlever la totalité de la colonne vertébrale des ruminants. En même temps, il est prévu que la proposition de la Commission établissant les règles de prévention et de lutte contre certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)⁽⁵⁾ soit adoptée à terme raisonnable. Si tel est le cas, il y aura notamment une adaptation de l'obligation d'éliminer les matériels à risque en fonction du statut de l'État membre concerné par rapport à l'ESB/EST.

2. Résumé des propositions à l'examen

2.1. La proposition de règlement⁽⁶⁾ est évoquée dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire, et ce texte prévoit de nouvelles dispositions encadrant les réglementations applicables aux sous-produits animaux. Les cadavres d'animaux et les matériels déclassés sont éliminés de la chaîne alimentaire. La seule matière première qu'il est désormais permis d'utiliser pour la préparation de farines de viande et d'os consistera dans ces conditions en matériels provenant d'animaux qui, après inspection sanitaire, auront été déclarés propres à la consommation humaine. Des méthodes de substitution pour l'utilisation ou l'élimination des sous-produits animaux sont reprises dans la proposition. En même temps, le lien est établi avec le droit applicable en matière d'environnement.

2.2. La proposition de règlement remplace ainsi les règles actuellement en vigueur pour ce qui concerne l'élimination et la transformation des déchets animaux, ainsi que la préparation d'aliments d'origine animale destinés aux animaux, règles dont l'objet est d'éviter l'apparition d'éventuels agents pathogènes. Dans la réglementation actuelle, des déchets animaux sont définis comme étant des carcasses ou des morceaux d'animaux, y compris de poissons, ou des produits d'origine animale qui ne sont pas directement destinés à la consommation. Ces produits sont classés en catégories de substances à haut risque et à faible risque, cette dernière catégorie consistant en produits qui sont reconnus propres à la consommation. La proposition introduit la désignation globale de «sous-produits animaux», ceux-ci étant ensuite classés en trois catégories avec une différenciation des obligations à respecter pour l'utilisation ultérieure.

(5) «Proposition EST» — COM(98) 623, JO C 214 du 10.7.1998, p. 11.

(6) COM(2000) 574.

2.3. Le Comité scientifique directeur a arrêté une série d'avis scientifiques sur la question des sous-produits animaux. Selon ces avis, l'exclusion de la chaîne alimentaire des matériels provenant de cadavres d'animaux et de matériels déclassés réduira davantage les risques de transmission des maladies ainsi que les risques de concentrations inacceptables de résidus chimiques dans les aliments pour animaux. D'autres solutions de substitution que l'incinération, la coïncinération et la mise en décharge sont limitées à des sous-produits animaux déterminés.

2.4. La catégorie 1 est la catégorie à plus haut niveau de risque et comprend les sous-produits animaux présentant un risque lié à une encéphalite spongiforme transmissible (EST), un risque non identifié ou un risque lié à la présence de résidus de substances interdites (hormones, B-agonistes, etc.)⁽¹⁾ ou de résidus de contaminants dangereux pour l'environnement, en concentrations supérieures à la valeur-limite (dioxines, PCB, etc.). Les sous-produits animaux appartenant à cette catégorie doivent être considérés comme des déchets et entièrement détruits par incinération, coïncinération ou mise en décharge.

2.5. La catégorie 2 comprend les sous-produits animaux présentant un risque lié aux maladies animales autres que les EST ou un risque lié à la présence de résidus de médicaments vétérinaires. Elle regroupe également les lisiers, contenus d'appareils digestifs et boues d'égoûts issues des abattoirs. Les sous-produits animaux appartenant à cette catégorie peuvent, après application de traitements thermiques, être recyclés pour certaines utilisations autres que l'alimentation des animaux (c'est-à-dire la production de biogaz, le compostage, la fabrication d'engrais ou de produits oléochimiques).

2.6. La catégorie 3 regroupe les sous-produits animaux dérivés d'animaux sains, c'est-à-dire d'animaux mis à mort en abattoir et déclarés propres à la consommation humaine. Seuls les sous-produits animaux appartenant à cette catégorie peuvent être utilisés pour l'alimentation des animaux. Cette catégorie peut donc être considérée comme une «liste positive» des matières premières d'origine animale qui, après transformation, peuvent être utilisées pour la préparation d'aliments pour animaux. Cette catégorie comprend en outre des produits, tels que la laine, les cuirs et peaux, les fourrures et les plumes destinés à des usages autres que la consommation animale ou humaine (c'est-à-dire les produits techniques).

2.7. La proposition contient des dispositions réglementaires détaillées, propres à garantir une séparation claire des différentes catégories de sous-produits animaux au cours de la collecte et du transport, ainsi que la traçabilité des différentes catégories de sous-produits animaux au moyen d'un système de registres et de documents ou certificats de salubrité. Est également prévue, la mise en œuvre d'un système d'identification et d'enregistrement des produits finaux (consistant par exemple à teinter, à l'aide d'un marqueur approprié, les graisses fondues et les farines de protéines animales).

2.8. Les produits issus de l'équarrissage (farines de viande et d'os et graisses fondues) ne relèvent pas, selon la proposition de la Commission, des contrôles prévus au titre des dispositions existantes de la directive 90/667/CEE. En cas d'élimination ou de récupération comme déchets, ces produits relèvent en

revanche des contrôles prévus au titre de la directive-cadre sur les déchets⁽²⁾, qui fixe des dispositions régissant la maintenance, l'élimination et la récupération des déchets.

2.9. Pour cette raison, la proposition s'efforce de clarifier le rapport qui existe entre la directive sur les déchets animaux et la directive-cadre sur les déchets, en établissant un lien logique entre les deux directives. Aussi bien pour les sous-produits animaux non transformés que pour ceux qui sont transformés, il n'existe que trois possibilités d'utilisation, déjà évoquées plus haut:

- élimination comme déchets (mise en décharge, enfouissement et incinération);
- valorisation comme déchets (coïncinération);
- «mise sur le marché» (préparation de protéines et de graisses fondues transformées d'origine animale pouvant être utilisées pour l'alimentation animale, comme engrais, pour la fabrication de produits cosmétiques et pharmaceutiques, etc.).

2.10. Si un sous-produit animal est éliminé ou valorisé, il doit être traité comme déchet. C'est pourquoi les contrôles applicables à ces formes d'élimination et de valorisation doivent garantir que les objectifs fixés à l'article 4 de la directive-cadre soient atteints et que la santé humaine et l'environnement soient protégés.

2.11. La Commission ne cache pas que l'élimination des farines de viande et d'os par incinération et mise en décharge entraîne des coûts supplémentaires, comporte des inconvénients environnementaux non négligeables et cause des problèmes résultant d'une insuffisance de capacité au plan local. En revanche, la coïncinération de graisses apporte un gain économique limité. Le compostage et l'utilisation de farines de viande et d'os comme engrais comportent certains avantages environnementaux et permettent également de couvrir les coûts dans une mesure limitée. Selon la Commission, la production de biogaz est une technologie en développement qui, outre qu'elle a un effet positif sur l'environnement, ouvre la perspective d'une couverture partielle des frais par la production d'énergie «propre».

3. Observations générales

3.1. L'insécurité liée à la crise de l'ESB transparait fortement dans les décisions du Conseil et dans la législation ultérieure qui a été mise en œuvre par l'Union européenne et les États membres depuis 1986. C'est maintenant un fait reconnu que l'ampleur de la crise est à mettre au compte d'une adoption et d'une application tardives de dispositions, ainsi que d'un respect insuffisant de ces dispositions. Les visites d'inspection qui, depuis 1996, sont effectuées dans les pays membres par l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission (OAV) ont montré que dans nombre de cas, les dispositions en vigueur ne sont pas respectées. Le CES est d'avis qu'un contrôle beaucoup plus strict du respect de la réglementation applicable dans tous les États membres aurait joué un rôle décisif pour empêcher la maladie de se propager davantage et éviter de nouvelles transmissions de la maladie de Creutzfeldt-Jacob à des humains. En même temps, il existe un besoin très important d'actions destinées à éduquer l'ensemble des catégories de personnes concernées.

⁽¹⁾ Les substances concernées sont définies précisément dans la directive du Conseil 96/22/CE, cf. JO L 125 du 23.5.1996.

⁽²⁾ Directive 75/442/CEE, modifiée par la directive 91/156/CEE.

3.2. Le CES a déjà proposé précédemment une interdiction de l'utilisation de farines de viande et d'os pour la production animale, en vue de la réalisation de travaux approfondis d'analyse des risques et d'évaluation de la gestion des risques dans les pays membres, préalablement à toute prise de position concernant l'utilisation ultérieure. Dans son avis d'initiative de 1996 sur les conséquences de l'ESB⁽¹⁾, le CES avait déjà proposé que soit étudiée la possibilité d'étendre aux non-ruminants l'interdiction de l'utilisation d'aliments à base de farines de viande et d'os pour les ruminants. Cette proposition a, par la suite, été présentée à nouveau dans l'avis rendu par le CES en 1999 à propos de la «proposition EST»⁽²⁾. Dans ce même contexte, le CES soulignait la nécessité d'une stratégie à long terme en ce domaine, ainsi que le rapport étroit existant entre la «proposition EST» et la manutention des sous-produits animaux.

3.3. Ce qui est maintenant essentiel dans la situation actuelle est la question de savoir si l'interdiction temporaire d'utilisation de farines de viande et d'os pour la production animale doit être prolongée ou instaurée à titre permanent, ce qui rendrait alors sans objet certaines dispositions prévues par les propositions dont il s'agit ici. En revanche, le champ d'application des dispositions de la proposition concernant l'élimination et la valorisation comme déchets s'étendra à des quantités beaucoup plus importantes de sous-produits animaux⁽³⁾. De l'avis du Comité et tant qu'il ne sera pas possible de considérer tout risque pour la santé animale et tout risque de transmission aux êtres humains comme exclus, et en particulier tant que persistent les risques d'ESB et de VCJ, l'interdiction des farines de viande et d'os pour l'alimentation des animaux monogastriques non végétariens doit être strictement maintenue et mise en œuvre. Elle doit en tout état de cause devenir permanente pour les animaux normalement végétariens, ce qui implique la prise de mesures d'urgence pour la production massive de protéines végétales de remplacement.

3.4. De l'avis du CES, il faut partir du principe que l'on peut considérer comme tout à fait admissible l'utilisation de parties saines d'animaux sains reconnus propres à la consommation humaine, à condition que l'on respecte les dispositions applicables, en même temps que l'on garantit, ce faisant, une réutilisation des ressources. Pour des raisons de gestion des risques, il convient cependant de maintenir l'interdiction frappant jusqu'à présent l'utilisation des farines de viande et d'os pour les ruminants, de même qu'il convient de retirer de la chaîne alimentaire humaine les matériels provenant de ruminants, de telle sorte que seule puisse être envisagée l'utilisation de matériels en provenance ou à destination d'animaux monogastriques. L'on peut en outre décider d'interdire les recyclages à l'intérieur d'une même espèce («canniba-

lisme»). Il convient toutefois de maintenir en tout état de cause l'interdiction temporaire jusqu'à ce que l'on soit parvenu à une sécurité suffisante pour ce qui est de la production et de l'utilisation de farines de viande et d'os.

3.5. Il faut nécessairement éliminer le risque de fraude à la réglementation. Cela peut se faire par le moyen de programmes HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques), par la certification ou l'accréditation des différentes entreprises (abattoirs, fabrique d'aliments à base de viande pour animaux, entreprises d'aliments pour animaux, etc.), ainsi que par le moyen de l'obligation de séparer les chaînes de production, en vue de faire en sorte que la fabrication de farines de viande et d'os soit parfaitement admissible. La traçabilité intégrale à tous les stades de la production et la «déclaration ouverte» concernant les aliments pour animaux qui contiennent des farines de viande et d'os sont la conséquence absolument nécessaire de tels dispositifs. Il y va non seulement de l'intérêt du marché de la viande de bœuf, mais aussi de l'intérêt du consommateur, lequel doit pouvoir acheter en toute confiance de la viande qui ne soit pas dangereuse pour sa santé.

3.5.1. La Commission devrait assurer dans l'immédiat le rappel urgent et sans délai de tous les produits potentiellement contaminés ou suspects d'un tel risque. En outre, le Comité estime que pour des raisons éthiques et de respect de la nature des animaux, les animaux omnivores ou carnivores ne devraient pas être nourris avec des sous-produits animaux provenant de leur propre espèce, mesure qui en outre peut contribuer à éviter le risque, plus direct et fréquent que la contamination inter-espèces, de transmission d'une maladie au sein d'une même espèce.

3.6. Pour ce qui concerne l'évaluation concrète de la proposition dont il s'agit ici, il ne fait pour le CES aucun doute que compte tenu aussi bien de considérations éthiques que des éléments scientifiquement attestés concernant les pathologies, il convient de ne plus utiliser pour la production d'aliments pour animaux les cadavres d'animaux et les matériels déclassés provenant de sous-produits animaux, de même qu'il convient de lever les incertitudes ayant régné jusqu'à présent à propos des dispositions applicables aux déchets. Pour cette raison, le CES estime qu'il convient de mettre en application la proposition dans les meilleurs délais. Il faut toutefois poser clairement la condition préalable qui veut que cette proposition, une fois entrée en vigueur, puisse être appliquée, en pratique, dans tous les États membres sans qu'interviennent des éléments de distorsion de la concurrence.

3.7. Il est cependant nécessaire de reconnaître l'existence des problèmes techniques, environnementaux, économiques et commerciaux qui seront inévitablement l'une des conséquences de la mise en œuvre de la proposition. Toutefois, ces problèmes auront une ampleur bien moindre que si l'on opte pour une prolongation de l'interdiction totale frappant l'utilisation de farines de viande et d'os⁽⁴⁾.

(1) JO C 295 du 7.10.1996, p. 55.

(2) Avis du CES concernant le document COM(98) 623, JO C 214 du 10.7.1998, p. 11.

(3) Selon la Commission, l'on comptait en 1998 16,1 millions de tonnes de déchets animaux dans l'UE. Sur cette quantité, 14,3 millions de tonnes provenaient d'animaux reconnus propres à la consommation humaine, et 1,8 millions de tonnes provenaient de cadavres d'animaux ou d'autres matériels animaux déclassés. En cas d'interdiction permanente, il faudra ainsi éliminer ou valoriser des quantités de sous-produits animaux 9 fois plus importantes que si seuls étaient concernés les cadavres d'animaux et les matériels déclassés.

(4) L'organisation européenne de l'industrie de fabrication d'aliments à base de viande pour animaux estime à 2 milliards d'euros, au moins, le coût annuel global en cas d'interdiction totale. De l'avis du Comité, il serait toutefois injuste d'utiliser cette estimation comme argument s'agissant de la santé humaine et animale, laquelle peut être menacée par l'ESB.

3.8. La solution de l'élimination comporte des conséquences environnementales non négligeables, et notamment, en particulier, du fait de la libération de bioxyde d'azote, de dioxines et d'autres substances nocives dégagées lors de l'incinération. C'est pourquoi il est très important de favoriser les efforts de recherche, de manière à réduire le plus possible les conséquences affectant l'environnement. Le danger de pollution de l'environnement et les dangers qui menacent la santé publique et la santé animale, notamment du fait que l'on puisse se débarrasser de façon incontrôlée de cadavres d'animaux, exigent d'être traités en priorité.

3.9. Selon la proposition, l'importation de sous-produits animaux est soumise aux dispositions arrêtées par l'Union européenne. La question se pose toutefois de savoir si l'importation de viande et de produits carnés destinés à la consommation humaine répond au souci de sécurité des consommateurs dans la même mesure que ce qui est le cas pour la production propre de l'Union européenne, et si le respect de ces obligations peut être vérifié dans la pratique, en même temps que se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure ces obligations sont conformes aux règles de l'OMC.

3.10. La simplification proposée entraînera une plus grande transparence en ce qui concerne les dispositions sanitaires particulières applicables aux produits animaux non destinés à la consommation humaine. Le CES est d'avis que cette simplification ne doit toutefois en aucune circonstance entraîner de déréglementation. Dans les cas où cela est requis pour protéger la santé des humains et des animaux, il est donc absolument nécessaire de maintenir et de renforcer les dispositions précises de nature sanitaire qui concernent les sous-produits animaux.

3.11. L'opposition à la construction d'usines d'incinération de farines de viande et d'os rend difficile la mise en place de nouvelles usines, en même temps que l'incinération de farines de viande et d'os dans des centrales électriques et des fours à ciment est, pour les mêmes raisons, loin d'aller de soi. Dans plusieurs États membres, il existe des incitations à l'utilisation des déchets à des fins de production d'énergie et de recyclage, et il convient de favoriser cela dans toute la mesure du possible par l'échange d'expérience et par des initiatives appropriées à l'échelle de l'Union européenne. Les résultats de la recherche et les décisions relatives aux normes applicables aux usines d'incinération doivent relever du domaine public.

3.12. La nécessité de solutions de substitution pour l'utilisation ou l'élimination dépend du statut de l'État concerné par rapport à l'ESB, et par conséquent, cette nécessité varie d'un État membre à l'autre. En outre, la situation est complexe dans le domaine de la législation fiscale, notamment pour ce qui est des taxes sur l'énergie et sur la pollution. Le CES invite également à la mise en œuvre de solutions suffisamment progressistes à l'échelon de l'Union européenne pour ce qui touche à cet aspect.

3.13. Selon l'article 36 de la proposition, la Commission doit élaborer un rapport sur l'aide financière accordée à la transformation et à l'élimination des sous-produits animaux. Dans les États membres, il existe des formes très différentes d'aide financière en ce domaine, en raison notamment des différences de situation d'un État membre à l'autre, au plan juridique et légal. Afin d'éviter que cela n'affecte les conditions réciproques de concurrence, il est nécessaire d'entreprendre dans les meilleurs délais l'analyse annoncée par la Commission et d'adopter les mesures requises. Cela est indispensable pour une mise en application appropriée de la proposition sans risque de distorsions réciproques de la concurrence entre les États membres et par rapport aux pays tiers.

4. Observations particulières

4.1. Il est souhaitable de coordonner la proposition en question avec d'autres règles éventuelles s'appliquant à des produits d'origine animale destinés à être utilisés dans des aliments pour animaux. Ainsi, il convient, dans toute la mesure qui est pertinente, de faire figurer dans la proposition des exceptions, des références et des mesures de coordination, etc., concernant des produits tels que, par exemple, les graisses animales, les hydrolysats partiels de protéines et les orthophosphates dicalciques, et concernant aussi des déchets alimentaires provenant de cuisines domestiques, d'institutions, de restaurants, de commerces de détail, etc.

4.2. Les déchets de cuisine et de table et les éléments similaires (en anglais: «catering waste») peuvent contenir des matériels provenant de ruminants, et il convient donc de les faire figurer parmi les matières de catégorie 2.

4.3. Parmi les matériels de la catégorie 2, figurent les lisiers de toutes les espèces animales, les contenus d'appareils digestifs de mammifères, exception faite des lisiers, etc., provenant d'exploitations agricoles générales. Cette catégorie comprend ainsi les lisiers et les contenus d'estomacs et d'intestins se trouvant dans les déchets d'abattage de ruminants. Conformément à l'article 5, paragraphe 2, lettre e), les lisiers et les contenus d'estomacs et d'intestins, etc., peuvent être utilisés dans des usines de biogaz sans obligations particulières. Cela correspond à la pratique actuelle et doit être considéré comme spécialement important.

4.4. Conformément à l'article 5, paragraphe 2, lettre c), les matériels de la catégorie 2 peuvent être utilisés après stérilisation sous pression comme engrais organiques ou amendements de sols, ou être traités dans une usine de biogaz ou une usine de compostage (cf. article 12). En cas de traitement dans une usine de biogaz, il est obligatoire de procéder à une pasteurisation en respectant des impératifs particuliers de durée et de température. Étant donné que l'on a déjà procédé à une stérilisation sous pression, et donc à une élimination des substances pathogènes voulues, il n'est pas nécessaire d'imposer des obligations particulières de pasteurisation pour le traitement ultérieur dans des usines de biogaz de sous-produits animaux de la catégorie 2. C'est pourquoi il convient de supprimer de l'annexe IV, chapitre II, section A, paragraphe 1, lettre a) l'obligation d'être équipé d'une unité spéciale de pasteurisation, mais il convient de maintenir les obligations selon lesquelles le réacteur à biogaz doit être doté d'équipements de surveillance de la température, etc. Pour les mêmes raisons, il est, de plus, proposé de supprimer le chapitre II, section B, paragraphe 1. Au chapitre II, section C, où figurent les obligations relatives aux conditions de traitement thermique, il convient de remplacer l'expression «usine de pasteurisation» par le mot «réacteur». Il convient en outre d'indiquer que l'on peut utiliser des traitements à effet équivalent par rapport aux 70 °C en 60 minutes.

4.5. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, lettre e), l'on peut procéder, en conformité de ce règlement, à des épandages, sur les sols, de lisiers ou de contenus d'appareils digestifs ou de matériels recueillis dans des abattoirs, au sens du paragraphe 1, lettre b), à condition qu'il n'existe pas de risque de propagation de maladies graves transmissibles. Il y a lieu de faire référence à la définition de l'Union européenne et à la définition internationale des maladies graves transmissibles, telles que, par exemple, la peste porcine classique et la fièvre aphteuse.

4.6. Le Comité recommande que les protéines issues des ruminants ne soient pas utilisées comme engrais.

4.7. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, lettre f), les matériels de la catégorie 3 peuvent être transformés dans une usine de biogaz ou dans une usine de compostage agréées en vertu de l'article 12, ce qui signifie une pasteurisation soumise à des conditions particulières de durée et de température. L'on peut toutefois considérer comme inutile l'obligation de respecter des dispositions particulières en matière de pasteurisation, lors de la transformation de matériels de catégorie 3 dans des usines de biogaz, étant donné qu'il s'agit de matériels ne présentant pas de signes de maladies pouvant se transmettre aux animaux et aux humains.

4.8. Il convient de limiter la portée de l'article 6, paragraphe 1, lettre d) de telle sorte que seul le sang issu d'animaux reconnus propres à la consommation humaine puisse faire partie des matières de catégorie 3 et être utilisé pour l'alimentation animale. En vue de garantir que toute protéine animale provenant de mammifères et destinée à être utilisée dans des aliments pour animaux soit stérilisée sous pression, il convient toutefois de procéder également à la stérilisation sous pression du sang qui relève de la catégorie 3.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

5. Conclusion

5.1. Le 9 mars 2001, le CES a procédé à une large audition visant à préciser davantage les aspects suivants de la problématique de l'ESB: aspects scientifiques et vétérinaires, aspects relatifs aux contrôles, aspects de protection des consommateurs, aspects industriels et agricoles. Sur base de cette audition, le CES est d'avis que les propositions dont il s'agit ici en matière de sous-produits animaux, ainsi que la proposition établissant les règles de prévention et de lutte contre certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), constituent une solide fondation sur laquelle peut s'appuyer une solution à long terme et bien réfléchie en ce qui concerne l'utilisation future de sous-produits animaux conformément aux recommandations qui figurent dans le présent avis.

5.2. Le CES est donc en mesure d'approuver les éléments individuels des propositions en question, moyennant les réserves et les recommandations présentées ci-dessus. Lesdites propositions renforceront sensiblement la sécurité des usages auxquels sont affectées les différentes catégories de sous-produits animaux, et notamment l'utilisation dans les aliments destinés à la production animale, étant donné qu'en vertu des dispositions que contiennent ces propositions, seules pourront être utilisées des parties saines d'animaux sains ayant été reconnus propres à la consommation humaine.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHES

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants ont recueilli plus du quart des votes exprimés et ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 3.3

Modifier comme suit:

«Ce qui est maintenant essentiel dans la situation actuelle est la question de savoir si l'interdiction temporaire d'utilisation de farines de viande et d'os pour la production animale doit être prolongée ou instaurée à titre permanent. De l'avis du Comité, il y a lieu désormais de parler non plus de prolongation de l'interdiction ni même d'interdiction à titre permanent des farines de viandes et d'os pour la production animale, y compris les vaches, les chèvres et les ovins, mais d'interdiction définitive. L'on doit considérer à cet égard le risque, toujours présent, d'apparition de l'ESB dans la production animale et de transmission de la maladie de Creutzfeldt-Jacob à l'être humain. Il y a lieu dès lors de tout faire pour éliminer l'ESB».

Exposé des motifs

Souci de cohérence avec l'opinion exprimée dans des avis antérieurs du Comité.

Résultat du vote

Voix pour: 28; voix contre: 36; abstentions: 9.

Paragraphe 3.7

Les deux premières phrases de ce paragraphe restent inchangées, mais l'on retire la note de bas de page pour en faire un nouveau paragraphe 3.8, c'est-à-dire:

«Il est cependant nécessaire de reconnaître l'existence des problèmes techniques, environnementaux, économiques et commerciaux qui seront inévitablement l'une des conséquences de la mise en œuvre de la proposition. Toutefois, ces problèmes auront une ampleur bien moindre que si l'on opte pour une prolongation de l'interdiction totale frappant l'utilisation de farines de viande et d'os».

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 47; abstentions: 5.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1696/71 portant organisation commune des marchés dans le secteur du houblon»

(2001/C 193/09)

Le 22 décembre 2000, le Conseil, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 30 mars 2001 (rapporteur: M. Kienle).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a adopté le présent avis par 61 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction et historique

1.1. On dit que le houblon est «l'âme de la bière». Le houblon (*humulus lupulus*) est une plante grimpante, dont les inflorescences (cônes) contiennent la lupuline, composant amer qui constitue, avec le malt, la levure et l'eau, un élément essentiel pour la fabrication de la bière. Le houblon ne représente cependant que 0,3 % des coûts de production de la bière.

1.2. Le houblon est cultivé aujourd'hui dans huit États membres de l'Union européenne et représente un secteur traditionnellement très orienté vers l'exportation et les marchés mondiaux. La superficie totale consacrée à cette culture est d'environ 22 700 hectares, avec une production d'environ 35 000 tonnes de cônes de houblon. L'Union européenne assure ainsi 37 % de la récolte mondiale, qui se monte à 94 000 tonnes.

1.3. La culture du houblon requiert de très lourds investissements en temps et en argent.

1.4. La commercialisation du houblon repose pour la plus grande part sur des contrats d'une durée qui peut atteindre 5 ans, afin de réduire les aléas considérables du marché. Les groupements de producteurs de tous les pays européens producteurs de houblon participent largement aux efforts d'amélioration permanente de la qualité de la production en fonction de la demande du marché.

1.5. La tendance à la concentration dans l'industrie brassicole se poursuit. À l'heure actuelle, une trentaine de brasseries ou de grands groupes de brasseurs mondiaux assurent les deux tiers de la production totale de bière.

1.6. L'organisation commune des marchés dans le secteur du houblon a été mise en place en 1971. Entre 1997 et 2000, les engagements du budget communautaire à ce titre ont baissé de 13 à 12,4 millions d'euros.

2. Résumé des propositions de la Commission

2.1. Conformément à l'article 12, paragraphe 5, point a), du règlement (CEE) n° 1696/71 portant organisation commune des marchés dans le secteur du houblon, le montant de l'aide à la production a été fixé à 480 écus par hectare pour une période allant de la récolte de 1996 à la récolte de 2000 comprise. La Commission propose aujourd'hui de prolonger cette période de deux ans.

3. Observations

3.1. Le Comité est d'accord avec la Commission, ainsi qu'avec les groupements de houblonniers de tous les pays producteurs de l'UE lorsqu'ils estiment que le programme quinquennal d'aide a eu des effets positifs essentiels pour améliorer la qualité et assurer la reconversion variétale et a ainsi permis de stabiliser la production de houblon dans l'UE.

3.2. Il s'avère également que les mesures spéciales de mise au repos temporaire et d'arrachage définitif appliquées respectivement dans quatre et cinq pays trouvent, en l'occurrence, parfaitement leur place dans l'organisation commune des marchés.

3.3. On peut escompter que le processus de concentration en cours au niveau mondial dans l'industrie brassicole et le commerce du houblon ne s'arrêtera pas, tandis que la production houblonnière, malgré les changements structurels, continue à s'effectuer dans des unités proportionnellement plus réduites.

3.4. Le Comité considère qu'étant donné les risques importants liés à la production et au marché, qui se combinent avec une vaste reconversion variétale, la production sous contrat de longue durée est appelée à conserver une place prépondérante, sur la base de contrats préalables conclus en règle générale pour une période de cinq ans.

3.5. Le Comité reconnaît que les groupements de producteurs, qui ont bénéficié d'aides dans le cadre du soutien apporté au secteur, ont joué un rôle considérable ces cinq dernières années dans l'amélioration de la production de houblon en termes de qualité, de protection phytosanitaire, de marketing et de logistique, et qu'ils ont ainsi largement contribué à augmenter la compétitivité de la production houblonnière européenne sur le marché mondial. Il convient donc de poursuivre cette action dans le sens d'une culture du houblon durable et d'une production sous contrat également orientée vers la durée.

3.6. Les producteurs et groupements de producteurs sont confrontés à un phénomène de forte concentration dans l'industrie brassicole internationale mais également dans le commerce du houblon au niveau mondial. Au cours des quatre dernières années, ce négoce s'est concentré entre les mains de deux grands groupes, qui interviennent respectivement pour 30 % et 40 % environ du volume total des échanges mondiaux.

3.7. Le Comité estime que dans le souci de prendre correctement en compte les risques et les exigences de qualité propres à la culture et à la commercialisation du houblon, mais aussi d'inspirer aux acteurs de l'industrie brassicole

mondiale le sentiment que l'Union européenne offre une sécurité d'approvisionnement durable dans le secteur du houblon, il serait judicieux de conserver en l'état l'aide aux producteurs de houblon, en la prolongeant pour cinq ans.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1254/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»

(2001/C 193/10)

Le 26 février 2001, le Conseil, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le 27 février 2001, le Bureau du Comité économique et social a chargé la section «Agriculture, développement rural, environnement», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a désigné M. Kienle comme rapporteur général et a adopté le présent avis par 76 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'apparition de nouveaux cas d'encéphalopathie spongiforme bovine est à l'origine d'une crise grave qui sape la confiance du consommateur dans la viande bovine et menace l'existence même de l'ensemble du secteur de l'élevage bovin.

1.2. Les mesures globales de précaution qui ont été prises, telles que l'interdiction des farines animales, la réalisation de tests ESB et l'élimination du matériel à risque spécifique, sont les conditions nécessaires pour restaurer la confiance du consommateur. Lors de l'audition sur l'ESB organisée par le Comité économique et social le 9 mars 2001, M. Byrne, membre de la Commission européenne chargé de la santé, a souligné qu'il ne pouvait imaginer d'autres mesures susceptibles d'assurer une meilleure protection.

1.3. La consommation de viande bovine a radicalement chuté dans de nombreux États membres, de même que les exportations, provoquant l'effondrement des prix à la production. L'apparition et la propagation fulgurante de la fièvre aphteuse ont porté un autre coup très dur au marché intérieur et au commerce extérieur.

1.4. L'élevage bovin joue un rôle économique prépondérant et est un élément essentiel du paysage dans de nombreuses régions, souvent également dans des régions de montagne et d'autres régions naturellement défavorisées. Aussi la peur du lendemain et la résignation ont-elles gagné les agriculteurs touchés par la crise.

2. Résumé des propositions de la Commission

2.1. Les propositions modifiant le règlement (CE) n° 1254/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine sont l'élément central du plan en sept points destiné à faire face à la crise qui sévit dans le secteur de la viande bovine, dévoilé le 13 février 2001 par M. Fischler, membre de la Commission chargé de l'agriculture.

2.2. La proposition modifiant le règlement (CE) n° 1251/1999, selon laquelle il convient de permettre à l'avenir aux exploitations biologiques de cultiver certaines légumineuses fourragères sur des terres mises en jachère, fait l'objet d'un avis séparé du Comité.

2.3. La Commission n'a toutefois consulté ni le Comité économique et social ni le Parlement européen sur sa proposition d'élaborer pour tous les États membres, afin de désengorger à court terme le marché, un nouveau régime d'achat spécial pour les bovins de plus de trente mois. La décision relative à ce programme a été prise par le Comité de gestion de la viande bovine de la Commission européenne.

2.4. Le présent avis du Comité économique et social porte par conséquent sur les propositions suivantes de la Commission:

- encourager une production extensive en réduisant le facteur de densité;
- promouvoir les méthodes de production extensives en imposant un plafond obligatoire de 90 têtes de bétail éligibles à la prime par exploitation;
- introduire des droits individuels à la prime pour les bovins mâles par exploitation;
- modifier les dispositions concernant la prime à la vache allaitante;
- non application du plafond d'intervention.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de prendre rapidement des mesures d'urgence afin de remédier aux graves perturbations du marché de la viande bovine entraînées par la crise de l'ESB. Le Comité est favorable à des mesures appropriées permettant de remédier, à court terme, aux perturbations du marché et à rétablir, à moyen terme, l'équilibre sur les marchés. Il faut empêcher que des mesures d'aide nationales ne suscitent de nouvelles distorsions de la concurrence, voire une tendance à la renationalisation de la politique agricole commune.

3.2. Bien que le Comité n'ait pas été directement consulté concernant le régime d'achat spécial proposé par le Commissaire à l'agriculture dans son plan en sept points, il approuve cette proposition dans la mesure où elle peut contribuer de manière décisive au désengorgement requis du marché. Compte tenu des réserves d'ordre éthique que la destruction de denrées alimentaires suscite chez de nombreux citoyens, le Comité considère qu'il est juste que les États membres aient la possibilité de stocker ou d'offrir à des fins humanitaires la viande de bovins sains âgés de plus de 30 mois qui a subi le dépistage de l'ESB et été étiquetée, et ce aux frais des États membres concernés.

3.3. Le Comité souligne que les réformes agricoles engagées par le passé ont déjà permis de progresser vers une intensification de l'adaptation au marché et ont créé des incitations en faveur d'un système d'élevage extensif des bovins. Il convient également de rappeler que l'année dernière, avant l'apparition de la crise actuelle de l'ESB, le marché de la viande bovine était équilibré, ne faisait l'objet d'aucune intervention et procurait un revenu approprié aux producteurs. Aussi ne faut-il pas à présent remettre en question la substance même des décisions figurant dans l'Agenda 2000 concernant l'organisation com-

mune des marchés de la viande bovine, d'autant que l'Agenda 2000 couvre une période de six ans et n'est en vigueur que depuis un an seulement. Des révisions à moyen terme sont notamment prévues en 2002 et en 2003, lors desquelles les décisions relatives à l'organisation des marchés dans le secteur de la viande bovine seront réexaminées. Le Comité craint que le fait de mélanger des mesures destinées à produire des effets à court, à moyen et à long terme n'entrave la résolution rapide de la crise actuelle. C'est également la conclusion des premières discussions sur les propositions de la Commission, menées au sein du Comité spécial Agriculture et lors du Conseil «Agriculture», qui ont été très polémiques et n'ont pas permis de déboucher sur un consensus.

3.4. Le Comité considère que la crise de l'ESB menace l'existence des petites et des grandes exploitations, quelle que soit la méthode d'élevage pratiquée. Aussi faudrait-il s'assurer que les propositions ne se traduiront pas par des pertes de revenus supplémentaires pour certaines exploitations agricoles et certaines régions. Il convient également de prendre les mesures nécessaires afin que les efforts consentis par la Communauté ne soient pas réduits à néant par des importations accrues, assorties le cas échéant de normes et de contrôles sanitaires moins sévères.

3.5. Le Comité déplore que la Commission ne propose pas la création d'incitants visant à réduire l'offre de viande bovine en diminuant le poids à l'abattage. Une telle mesure pourrait par exemple être prise en subordonnant l'octroi des primes à des plafonds de poids ou d'âge, à l'instar de ce qui se pratique avec succès pour les primes à l'abattage des veaux. L'on pourrait également envisager de promouvoir davantage l'engraissement des veaux afin de limiter celui d'animaux lourds.

3.6. Compte tenu de la situation dramatique du marché de la viande bovine, qui s'est encore détériorée avec l'apparition de la fièvre aphteuse, le Comité considère qu'il est indispensable de parvenir à une harmonisation, au niveau européen, concernant le financement des coûts par des fonds publics. Les frais supplémentaires considérables découlant de l'ensemble des mesures de protection contre l'ESB ne peuvent, dans l'état actuel de crise que connaît le marché, être supportées par les seuls producteurs et transformateurs. Par ailleurs, il convient d'éviter de nouvelles distorsions de la concurrence. Compte tenu de la gravité de la crise, le Comité s'attend à ce que la Communauté libère des moyens financiers extraordinaires pour l'atténuer, voire la résoudre.

3.7. Le Comité invite la Commission européenne à prendre, au-delà des mesures relevant du secteur de l'offre, des initiatives plus nombreuses et plus offensives dans le secteur de la demande. Les mesures globales relatives à la protection des consommateurs devraient être assorties d'une campagne d'information et de communication nettement plus vaste. À cet égard, il convient également de souligner l'intérêt de la viande bovine en tant qu'aliment de valeur et l'importance que revêt la production de viande bovine pour les régions rurales et le secteur alimentaire. La réalisation d'une telle campagne communautaire devrait bénéficier plus particulièrement des moyens prévus par le règlement (CE) n° 2826/2000 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité considère que les propositions visant à réduire à nouveau le facteur de densité et à introduire la limite des 90 têtes de bétail auraient des incidences déplorables pour certaines régions et exploitations, et ne permettraient pas de désengorger le marché à court terme. Aussi cette question devrait-elle faire l'objet d'un débat approfondi dans le cadre des révisions prévues à moyen terme.

4.2. Le Comité souligne que l'introduction de quantités de référence par exploitation concernant l'octroi de la prime spéciale pour les bovins mâles modifierait profondément l'organisation du marché. Si l'on peut s'interroger sur l'efficacité à court terme de cette mesure sur le marché, il est en revanche évident qu'elle donnerait lieu à une charge administrative supplémentaire considérable et durable, en contradiction avec la simplification administrative de la politique agricole com-

mune souhaitée et défendue par la Commission européenne. Par ailleurs, elle compliquerait l'adaptation des agriculteurs aux évolutions futures du marché.

4.3. Le Comité indique que la proposition visant à modifier la prime à la vache allaitante ne peut en aucun cas se traduire par une charge unilatérale pour les petites exploitations agricoles.

4.4. Le Comité attire l'attention sur les dangers que recèle toute intervention durable dans le secteur de la viande bovine. Compte tenu des distorsions extrêmes que connaît actuellement le marché, le Comité considère toutefois qu'il est opportun de supprimer temporairement la limitation prévue par l'Agenda 2000 des quantités éligibles à une intervention, fixée à 350 000 tonnes. Dans ce contexte, il conviendrait également de revoir les dispositions pertinentes en matière d'intervention, plus particulièrement en matière de poids à l'abattage.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1251/1999 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables»

(2001/C 193/11)

Le 26 février 2001, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 36 et 37 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

En date du 27 février 2001, le Bureau du Comité économique et social a chargé la section «Agriculture, développement rural, environnement» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Le Comité économique et social, au cours de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), compte tenu de l'urgence des travaux, a nommé M. Sabin rapporteur général et a adopté l'avis suivant à une large majorité et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission a mis en œuvre dans un premier temps un ensemble de mesures qui visent à supprimer toute exposition du consommateur aux risques de transmission du prion de l'ESB. L'une d'entre elles vise l'interdiction des farines de viande dans l'alimentation animale qui a pour corollaire d'aggraver le déficit en protéines végétales de l'Union européenne. Suite à la crise de confiance du consommateur dans la viande bovine, la Commission a présenté le 13 février 2001, des mesures d'ajustement du marché, selon les marges de manœuvre autorisées par l'accord de Berlin, et une action en faveur des légumineuses fourragères produites selon les principes biologiques. Le présent avis analyse la proposition visant l'encouragement aux cultures de légumineuses fourragères et formule des recommandations.

2. Le contenu de la proposition de la Commission européenne

2.1. Le règlement n° 1251/1999 prévoit que pour bénéficier des paiements à la surface, les producteurs doivent geler un pourcentage préétabli de leurs terres et que les surfaces mises en jachère peuvent être aussi affectées à certains usages non alimentaires.

2.2. Par ailleurs, la Commission a proposé un règlement, adopté le 24 juin 1991 par le Conseil, en vue d'instaurer un cadre spécifique pour le développement d'une agriculture biologique⁽¹⁾.

2.2.1. Ce règlement précise notamment dans son annexe I, que les principes de production biologique doivent avoir été mis en œuvre sur des parcelles pendant une période de reconversion d'au moins deux ans avant l'ensemencement, pour bénéficier de la dénomination produit biologique.

2.3. La Commission européenne propose d'encourager la culture de légumineuses fourragères qui entrent dans la composition de l'alimentation animale selon le mode de production biologique, en autorisant la production sur jachère de légumineuses fourragères qu'il s'agisse de la jachère obligatoire ou volontaire.

2.3.1. Les exploitations concernées devront être entièrement converties aux principes biologiques. Cette autorisation serait applicable dès la campagne 2000/2001 et présente une neutralité budgétaire.

3. Remarques générales

3.1. Le Comité prend bonne note de la proposition de la Commission concernant la production des légumineuses fourragères sur jachères obligatoires ou volontaires. Il rappelle que ces cultures présentent un intérêt tant pour l'alimentation animale que d'un point de vue agronomique.

3.2. Toutefois, il note que cette mesure n'a pas de lien direct avec la gestion du marché de la viande bovine. Elle soulève la question, beaucoup plus globale, de l'alimentation animale et de l'approvisionnement en protéines de l'Union européenne.

4. La proposition concernant le régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables

4.1. La proposition de la Commission s'inscrit dans le cadre des conclusions du Sommet de Nice les 7, 8 et 9 décembre 2000. En effet, le Conseil européen «a pris note de l'intention de la Commission d'approfondir son analyse concernant l'offre et la demande de plantes oléagineuses et protéagineuses, dans le strict respect des perspectives financières». Le Comité considère que cette proposition est positive mais elle est largement insuffisante et ne répond que partiellement au problème posé.

(1) JO L 198 du 22.7.1991, p. 1, règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2020/2000 de la Commission (JO L 241 du 26.9.2000, p. 39).

4.2. En effet, cette proposition soulève plusieurs interrogations:

4.2.1. La proposition porte exclusivement sur les légumineuses fourragères. Le Comité souligne que les légumineuses à graine et les plantes protéagineuses présentent également un grand intérêt pour l'alimentation animale et d'un point de vue agronomique. En effet ces plantes ont un rôle positif concernant le maintien de la structure des sols.

4.2.2. Bien que cette proposition de la Commission soit positive, le Comité s'interroge sur la nécessité de restreindre cette mesure aux seules exploitations pratiquant l'agriculture biologique. En effet toutes les cultures de légumineuses et de protéagineux ne sont pas exigeantes en engrais et en pesticide (zéro engrais azoté).

4.3. Dans la mesure où il convient d'encourager les agriculteurs à adopter des bonnes pratiques de gestion des sols, le Comité considère que le recours à des rotations de cultures incluant des productions améliorantes (légumineuses et protéagineux) permettrait d'atteindre un double objectif:

- accroître la production de protéines végétales de qualité,
- encourager des bonnes pratiques agronomiques.

Ainsi l'effet positif environnemental recherché par la Commission se trouverait renforcé et sans coût supplémentaire.

4.4. En conclusion, le Comité demande que la modification du règlement (CE) n° 1251/1999 concernant le régime de soutien aux producteurs de cultures arables ne soit pas réservée à la seule production biologique afin que tous les agriculteurs puissent développer des pratiques respectueuses de l'environ-

nement et suggère d'étendre la proposition aux légumineuses à graine et aux protéagineux non concernés par les accords de Blair House.

5. L'enjeu des protéines végétales

5.1. La suspension temporaire des farines carnées à l'ensemble de l'alimentation animale renforce la nécessité d'analyser en profondeur la situation de la dépendance de l'Union européenne en protéines végétales et de rechercher des solutions durables et appropriées. Et ce d'autant plus que la Commission est en cours de réflexion sur le sujet plus vaste de l'équilibre des sources d'approvisionnement en protéines végétales de l'Union européenne. Le Comité souhaite être consulté à ce sujet, ce qui rejoint aussi bien les préoccupations des agriculteurs que celles des consommateurs. Il a pris acte de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Options pour la promotion de la culture des protéines végétales dans l'Union européenne»⁽¹⁾ et se réserve le droit de se prononcer sur celle-ci.

5.2. Bien que ce ne soit pas le problème posé par la proposition de la Commission, le présent avis émet quelques pistes de réflexion qui devraient aboutir à un avis traitant plus spécifiquement de l'enjeu de l'approvisionnement en protéines végétales de l'Union européenne.

5.3. Le tableau qui suit se passe de commentaires. L'Union européenne produit le tiers de ses besoins et cette situation va encore s'aggraver. Ce degré de dépendance est préoccupant pour la sécurité de l'élevage dans l'Union européenne et nécessite une stratégie nouvelle.

⁽¹⁾ COM(2001) 148 final, p. 2.

Bilan protéique (en millions de T.) de l'UE au cours de la campagne 1999/2000

	PRODUCTION	EXPORTATION	IMPORTATION	CONSOMMATION
Oléagineux	7,8	0,7	34,3	41,2
Dont				
Soja	1,2	0,7	26,3	26,8
Cultures protéagineuses	4,7		0,7	5,4
Protéines végétales	17,7	1,1	35,1	51,7
Protéines animales	3,2	0,7	0,7	3,2
TOTAL	20,9	1,8	35,8	54,9

Source: Informations statistiques et économiques 1999, Commission de l'UE.

5.4. Le Comité profite de cette occasion pour évoquer les raisons pour lesquelles cette question revêt une importance particulière:

- la production européenne couvre moins de 30 % des besoins dans l'UE;
- l'actuelle suppression des farines de viandes dans l'alimentation animale aggrave ce déficit;
- la consommation mondiale de protéines végétales est en croissance annuelle de 4 % à 5 % et une raréfaction des possibilités d'approvisionnement peut se produire;
- les États-Unis ont une politique très soutenue de ces productions qui pour eux sont stratégiques;
- l'Agenda 2000 a aligné les aides aux oléagineux au même niveau que celles des autres grandes cultures ce qui décourage la production d'oléagineux. Même si cette décision a le mérite d'affranchir l'Union européenne des contraintes de Blair House, elle présente trois inconvénients: inciter à la monoculture, ne pas répondre au besoin intérieur de sécurité quantitative et qualitative (présence ou non d'OGM dans les matières premières importées) et aggraver la situation de l'Union européenne dans le cadre de l'OMC. En effet, il est plus facile de produire pour son propre marché que de vouloir produire pour exporter;

Bruxelles, le 25 avril 2001.

- il serait judicieux dans le cadre de l'élargissement de proposer aux Pays de l'Europe Centrale et Orientale de réelles opportunités de développement des productions pour lesquelles l'Union européenne constitue un véritable marché;
- le développement d'une production d'oléagineux à des fins non alimentaires pour la transformation en carburant (Ester méthylique) permettrait à la fois de produire des protéines végétales et de satisfaire les engagements de l'Union européenne dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (accord de Kyoto).

Enfin lors de l'accord de Berlin, une clause de rendez-vous a été décidée pour une révision, si nécessaire, de la Politique Agricole Commune à mi-parcours afin de rectifier la politique agricole dans le domaine des protéines végétales.

5.5. En conclusion, tous les éléments sont réunis pour que se prépare un plan de développement de la production de protéines végétales dans l'Union européenne et les pays candidats. C'est pourquoi le Comité doit se saisir de cette question, dans les plus brefs délais, afin de faire des propositions à la Commission dans la perspective de l'examen à mi-parcours de la Politique Agricole Commune.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur»

(2001/C 193/12)

Le 8 juin 2000, le Conseil, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 avril 2001 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a adopté le présent avis par 53 voix pour, 6 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. Lors de l'adoption de la 1^{re} et de la 2^e directive sur la TVA en avril 1967, la Communauté s'est engagée juridiquement et politiquement (dans le cadre de son objectif de création du marché unique le plus efficace possible) à mettre en place un système commun de TVA dans le cadre duquel la taxation des importations et la détaxation des exportations dans les échanges intracommunautaires seraient abolies. Cet engagement allait dans le sens de l'objectif d'un système de TVA adapté au marché intérieur et fonctionnant au sein de l'Union européenne de la même manière qu'à l'intérieur d'un seul et même pays.

1.2. La Commission a présenté en 1987 des propositions visant à mettre en place un tel système, dans le cadre du programme de travail en vue de l'établissement du marché intérieur en janvier 1993. Les éléments clés de ces propositions, destinées à réaliser un véritable marché intérieur par le biais de l'imposition dans le pays d'origine, étaient les suivants:

- une structure harmonisée comprenant deux catégories de taux;
- le rapprochement, à l'intérieur d'une fourchette définie, des taux appliqués par les États membres;
- un mécanisme de compensation pour la redistribution des recettes de TVA.

1.3. Dès 1989, il est devenu évident qu'il serait impossible d'adopter les propositions de la Commission avant le 1^{er} janvier 1993. Le Conseil *Ecofin* a donc décidé d'adopter un système transitoire permettant de supprimer les contrôles aux frontières intérieures de la Communauté, tout en permettant de percevoir les taxes dans l'État membre de destination. En même temps, le Conseil a réaffirmé à la fois juridiquement et politiquement l'engagement pris en avril 1967 de mettre en place un système définitif d'imposition basé sur la taxation des biens et des services dans l'État d'origine, et ceci pour une nouvelle échéance, fixée au 31 décembre 1996.

1.3.1. Ce système transitoire, plusieurs fois modifié, est toujours en vigueur, et il n'est pas question de le remplacer prochainement, bien qu'il soit généralement admis qu'il présente un certain nombre de points faibles parce qu'il est compliqué, sujet à la fraude et obsolète.

1.4. La Commission a formulé de nouvelles propositions destinées à mettre en œuvre un système définitif pour le 31 décembre 1996. Auparavant, elle a procédé à une évaluation approfondie du fonctionnement du régime transitoire⁽¹⁾ et a sondé les États membres sur leurs intentions afin d'éviter une répétition de la situation qui avait abouti au rejet des propositions précédentes.

1.4.1. Malgré cela, les avancées au sein du Conseil sur les propositions révisées de la Commission sont faibles. Dès l'instant où toutes les activités économiques d'un opérateur dans l'UE sont imposées dans un unique État membre, un très large degré d'harmonisation des mécanismes d'imposition est indispensable pour assurer l'uniformité d'application. Un certain degré d'harmonisation des taux est également nécessaire pour assurer que la taxe ait un impact neutre sur les conditions de concurrence entre entreprises. Un accord sur une telle harmonisation n'a pu être réalisé en raison de la diversité des dispositions nationales des États membres.

1.5. La Commission estime qu'il existe un besoin évident de moderniser, simplifier, renforcer et appliquer de manière plus uniforme le système de TVA, afin de l'adapter à la situation actuelle et de garantir qu'il encourage les opérations commerciales légales au sein du marché intérieur sans augmenter les risques de fraude.

2. Les propositions de la Commission: une nouvelle stratégie pour l'année 2000

2.1. Les détails des propositions de la Commission en vue d'une réévaluation du programme proposé en 1996 sont exposés à l'annexe 1.

⁽¹⁾ COM(94) 515 final, daté du 23.11.1994.

2.2. Le programme d'action de la Commission est exposé à l'annexe 2.

3. Observations générales

3.1. Avis après avis⁽¹⁾, le Comité a réitéré son appui au principe d'un nouveau système définitif de TVA fondé sur l'imposition dans le pays d'origine, et a invité les États membres à cesser de faire obstacle aux progrès dans cette direction. Il a, à plusieurs reprises, mis en lumière les défauts du système transitoire et appelé à prendre des mesures pour moderniser le système et remédier à ses défauts, lesquels ont un impact négatif sur le commerce légal et facilitent par ailleurs la fraude.

3.1.1. Dès 1988, le Comité avait fait observer⁽²⁾ qu'il était anachronique que, dans ce qui est supposé être un Marché unique, les transactions entre États membres soient traitées comme des «importations» et des «exportations». Dans un véritable Marché unique, ces notions devraient être réservées aux transactions avec les opérateurs extérieurs.

3.1.2. Le fait qu'un concept dont le principe a été accepté il y a trente-trois ans semble toujours aussi éloigné qu'alors de sa réalisation constitue un acte d'accusation contre les États membres. L'histoire de la législation sur la TVA en Europe est un catalogue d'échecs, non de la part de la Commission, qui a agi avec une cohérence louable et n'a pas ménagé ses efforts pour essayer de faire avancer la situation, mais de la part des États membres, qui ont continuellement contrecarré ces efforts.

3.2. Il est largement admis que les dispositions transitoires actuelles sont complexes, sujettes à la fraude et obsolètes. En outre, elles sont incompatibles avec les principes régissant le marché unique. Le Comité partage l'avis de la Commission sur la nécessité évidente de moderniser, de simplifier, de renforcer et d'appliquer de manière plus uniforme le système de TVA afin de l'adapter à la situation actuelle et de garantir qu'il encourage les coopérations commerciales légales au sein du marché intérieur tout en réduisant les risques de fraude.

3.2.1. Le Comité accepte l'affirmation de la Commission selon laquelle le Marché unique peut fonctionner et fonctionnerait mieux avec un système de TVA fondé sur le principe d'imposition dans l'État d'origine: un tel système serait plus facile à administrer (et par conséquent moins coûteux pour les entreprises) et moins sujet à la fraude, offrant ainsi une meilleure garantie de recettes fiscales stables.

3.2.2. Le Comité estime regrettable que le climat politique actuel rende peu probable la mise en place d'un tel système dans un avenir prévisible.

3.3. Le Comité se félicite de ce que la Commission ne remette d'aucune manière en cause l'idée d'un système définitif d'imposition dans l'État membre d'origine comme objectif communautaire à long terme. Étant donné les réalités de la situation politique, elle accepte qu'il soit nécessaire à court terme de définir une stratégie viable pour le système transitoire, à partir des objectifs suivants:

- simplification et modernisation des règles existantes;
- application plus uniforme des règles actuelles;
- renforcement de la coopération administrative.

3.4. Le Comité reconnaît que ceci ne sera possible que si l'ensemble des États membres sont prêts à envisager des changements dans leurs systèmes nationaux de TVA et, notamment, une réduction du grand nombre de régimes spéciaux, d'options, d'exonérations et de dérogations qui existent actuellement. Vu l'histoire récente de la législation sur la TVA, les perspectives ne sont guère prometteuses.

3.5. Le Comité partage l'avis de la Commission sur le fait qu'une prolongation des dispositions transitoires actuelles exigera de mettre davantage l'accent sur des contrôles plus stricts et une coopération administrative plus étroite que par le passé. Le fait que, en vertu du système actuel, les marchandises puissent circuler entre les États membres sans acquitter de TVA constitue une invitation à la fraude.

3.6. Le Comité approuve l'insistance de la Commission sur le fait que les propositions déjà présentées au titre du programme de 1996 et dans le cadre de l'exercice SLIM doivent être adoptées dès que possible. Il invite les États membres à coopérer avec la Commission pour simplifier, moderniser et renforcer le système transitoire.

3.6.1. Le Comité a déjà émis des avis approuvant de manière générale les propositions de la Commission concernant le droit à la déduction et à la suppression de la procédure prévue par la huitième directive comptable⁽³⁾, la détermination du redevable de la TVA⁽⁴⁾, la réforme du comité de la TVA⁽⁵⁾ et l'amélioration de l'assistance mutuelle à la reprise des créances⁽⁶⁾. Il regrette que ces mesures, nécessaires et souhaitables, n'aient pas encore été mises en application.

3.6.1.1. Le Comité estime que la situation serait sensiblement améliorée par l'harmonisation, ou du moins un rapprochement, des délais de paiement de la TVA entre les États membres.

(1) JO C 82 du 19.3.1996, p. 49; JO C 204 du 15.7.1996, p. 94; JO C 296 du 29.9.1997, p. 51; JO C 101 du 12.4.1999, p. 73; JO C 209, 22.7.1999, p. 53; JO C 116 du 20.4.2001, p. 59.

(2) JO C 237 du 12.9.1988, p. 14.

(3) COM(98) 377 final, Avis du CES JO C 101 du 12.4.1999, p. 73.

(4) COM(98) 660 final, Avis du CES JO C 116 du 28.4.1999, p. 14.

(5) COM(97) 325 final, Avis du CES JO C 19 du 21.1.1998, p. 56.

(6) COM(98) 364 final, Avis du CES JO C 101 du 12.4.1999, p. 26.

3.6.2. Le Comité exprime également son soutien à la proposition visant à supprimer la représentation fiscale obligatoire⁽¹⁾, et il est satisfait de noter que le Conseil a désormais adopté une directive supprimant cette condition au 1^{er} janvier 2002.

3.7. Le Comité approuve le programme d'action de la Commission et espère qu'il sera possible de le mettre en œuvre mais, étant donné le climat politique actuel, il doute que cela puisse être réalisé dans les délais envisagés.

3.8. Le Comité note que, lors d'une réunion du «Groupe de politique fiscale» tenue le 2 mars 2000, les représentants des États membres ont accueilli favorablement l'approche pragmatique adoptée par la Commission des problèmes posés par le système transitoire actuel. Il espère que cet accueil favorable se traduira par une action législative au Conseil.

3.9. Les innombrables amendements successifs qui ont été apportés à la Sixième directive au cours des années ont abouti à un texte complexe, confus et par moments même contradictoire. Le Comité est satisfait d'apprendre que la Commission s'engage dans une réécriture définitive de la Sixième directive dans sa totalité, et qu'elle en a fait un projet prioritaire de son programme de travail pour l'année 2001.

4. Observations spécifiques

4.1. Le Comité pense comme la Commission que l'exonération des services postaux publics fausse la concurrence dans une situation où ces services sont de plus en plus privatisés dans un certain nombre d'États membres. L'imposition des opérateurs du secteur privé dans ce domaine alors que le secteur public est exonéré contrevient au principe de neutralité qui est au cœur de tous les systèmes d'imposition. Cela conduit également à une distorsion de concurrence au sein même des États membres où il existe à la fois un secteur public et un secteur privé, et entre États membres lorsque le service d'un pays est privatisé et qu'il relève toujours du secteur public dans un autre.

4.2. Le Comité a émis un avis⁽²⁾ sur les propositions de la Commission sur le traitement du commerce électronique ainsi que de la radiodiffusion et de la télédiffusion.

4.3. Le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission visant à faire accepter la facturation électronique de la TVA et de formuler des règles pour harmoniser les pratiques en vigueur au sein de la Communauté. Il considère cela comme une amélioration hautement souhaitable, qui

aurait dû être réalisée depuis longtemps, et qui réduira sensiblement la charge que représente la mise en conformité, et son coût pour beaucoup d'entreprises.

4.4. Le Comité a également émis un avis⁽²⁾ approuvant les propositions de la Commission pour la révision des règles sur la coopération administrative et l'assistance mutuelle.

4.5. Le Comité a soutenu la prorogation, pour une nouvelle période de cinq ans, des dispositions de l'article 12, paragraphe 3 de la 6^e directive comptable de TVA fixant le niveau minimal du taux normal de TVA à 15 %, qui prend fin le 31 décembre de cette année⁽³⁾. Il regrette que les propositions de mise en œuvre d'une fourchette de taux normaux aient été rejetées à deux reprises.

4.6. Le Comité note que, conformément à l'article 12, paragraphe 4, la Commission présentera un rapport dans lequel elle réexaminera le champ d'application des taux réduits de TVA. Ce rapport fera le point sur l'harmonisation des taux et évaluera les effets de la structure tarifaire sur le fonctionnement du Marché unique. Il précise qu'il s'agit d'un domaine très contesté, dans lequel les perspectives d'obtenir un accord politique sont faibles.

4.7. Le Comité reconnaît que la privatisation croissante d'activités qui constituaient auparavant le domaine réservé du secteur public a entraîné une distorsion accrue de la concurrence entre les services exonérés, non imposables et imposables; cela fragilise par conséquent le principe de neutralité. Le Comité reconnaît qu'une modernisation du régime de TVA applicable à ces services apparaît nécessaire. Il demande que cela n'aboutisse pas nécessairement à prélever la TVA sur des activités actuellement exonérées.

4.7.1. Le Comité est également d'accord avec la proposition de la Commission visant à réexaminer le régime de TVA applicable aux subventions afin d'assurer un traitement plus simple et plus harmonisé au sein de l'UE. Il est d'accord sur le fait que les exonérations sans droit à déduction pour les activités à caractère social, éducatif, culturel et autres devraient être examinées afin de déterminer si elles répondent encore aux nécessités actuelles.

4.8. Le Comité prend acte de ce que la Commission entend aborder la question du régime de TVA appliqué aux services financiers et d'assurance. Il convient que le secteur a vu à la fois sa taille et sa complexité augmenter ces dernières années, et que ses structures et ses méthodes de fonctionnement ont subi une mutation considérable. Cela justifie certainement d'étudier le sujet, mais ces facteurs augmenteront la difficulté d'élaborer un régime de TVA approprié; la Commission reconnaît tacitement la possibilité de l'échec quand elle dit «même s'il devait s'avérer que cela n'est pas souhaitable ou

(1) COM(98) 660 final, Avis du CES JO C 116 du 28.4.1999, p. 14.

(2) JO C 116 du 20.4.2001, p. 59.

(3) JO C 116 du 20.4.2001, p. 67.

réalisable». Le Comité tient à souligner que l'un des critères les plus importants pour tout régime de TVA dans ce secteur est qu'il ne devrait pas avoir pour effet de gêner ou de limiter le développement des marchés, qui contribuent de manière considérable à la croissance économique et à l'emploi.

4.9. Le Comité reconnaît qu'il apparaît opportun de modifier les dispositions de la sixième directive comptable qui ont été rendues ambiguës, incomplètes ou obsolètes par des décisions de la Cour de justice européenne.

4.10. Le Comité convient que les règles actuelles concernant le lieu de livraison des marchandises doivent être normalisées dans les cas où le fournisseur est responsable du montage et de l'installation chez le client.

4.10.1. La Commission note que la libéralisation croissante des secteurs de distribution d'eau, de gaz et d'électricité signifie que ces services sont de plus en plus soumis à la concurrence entre les producteurs du secteur privé, et ce au plus grand profit des consommateurs, qui peuvent s'adresser aux fournisseurs les plus compétitifs; elle conclut que des mesures doivent être prises pour garantir une saine concurrence dans cet environnement. Le Comité tient à préciser que stricto sensu les régimes fiscaux n'ont pas pour fonction d'assurer une saine concurrence; ils devraient simplement être structurés de façon à éviter de créer eux-mêmes des distorsions de concurrence.

4.10.2. Le Comité comprend la nécessité de réexaminer les procédures du régime transitoire régissant les ventes à distance au sein de la Communauté. Celles-ci s'effectuent de plus en plus par les moyens électroniques, et nombre des considérations qui s'appliquent au commerce électronique sont valables ici.

4.11. Le Comité est tout à fait d'avis qu'une coopération administrative beaucoup plus étroite que celle qui existe actuellement entre les différentes administrations fiscales des États membres est essentielle au bon fonctionnement des dispositions transitoires, et même de tout système fiscal. Il est satisfait de constater que ce problème est abordé par la Commission et le Conseil. Il est d'accord pour dire que les instruments juridiques communautaires existants en matière de coopération administrative et d'assistance mutuelle doivent être renforcés afin de traiter la fraude résultant du fait que les marchandises peuvent circuler au sein de la Communauté sans acquitter de TVA. Il fait observer que les améliorations des instruments juridiques n'auront qu'une utilité réduite sans une volonté de la part des administrations fiscales des États membres d'en faire un usage efficace.

4.12. Le Comité approuve la notion de coordination plus étroite entre les douanes et l'administration fiscale, et attend avec intérêt les résultats des discussions du groupe ad hoc chargé de cette question.

4.13. Le Comité prend acte avec satisfaction du fait que les règles de localisation de la fourniture de services telles qu'elles sont prévues par l'article 9 vont être soumises à une révision en profondeur. Il s'aligne sur la tendance qui recommande d'étendre le champ d'application de la taxation à l'endroit où se situe le client (procédure de la «reverse charge»), voire d'en faire la règle de principe d'imposition des services. Il considère que ce principe est plus important que la protection du système de paiements fractionnés. Dans un précédent avis⁽¹⁾, le Comité indiquait que la suppression du système des paiements fractionnés représenterait la contribution la plus importante possible à la réduction de la charge que la mise en conformité représente pour les entreprises.

4.13.1. Le Comité réitère cette position. Il ne considère pas que l'abandon du système de paiements fractionnés réduirait de quelque façon que ce soit la capacité de contrôler le système. En effet, il estime qu'une forte réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises encouragerait davantage la mise en conformité volontaire et réduirait ainsi l'incidence de la fraude. Beaucoup de petites entreprises, et particulièrement les opérateurs uniques, échappent à l'enregistrement non parce qu'elles souhaitent obtenir un avantage concurrentiel ou frauder les services fiscaux, mais parce qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face à la charge créée par la nécessité imposée par les administrations de remplir les déclarations.

4.14. Le Comité est d'accord sur l'utilité de procéder à une certaine rationalisation des dérogations accordées aux États membres sur la base de l'article 27. La situation actuelle est décrite à juste titre comme «chaotique» par la Commission. Les divergences créées entre les régimes des différents États membres par le nombre et la diversité de ces dérogations découragent considérablement la création d'activité transfrontalière au sein de la Communauté, en particulier pour les PME.

4.15. La nécessité de rationaliser l'ensemble des options, des facultés et des dérogations se fait tout autant sentir. Comme la Commission le précise, même des dérogations transitoires se sont avérées impossibles à supprimer en raison de l'incapacité de dégager un accord unanime en vue de leur suppression. Les États membres qui ont obtenu les dérogations semblent se sentir obligés de les maintenir à tout prix; elles sont également trop souvent devenues des monnaies d'échange. Il ne fait aucun doute que nombre d'entre elles constituent de réels obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et que leur suppression garantirait une application plus uniforme de la TVA. Le Comité convient donc qu'une révision de la treizième directive comptable serait opportune et pertinente.

⁽¹⁾ JO C 116 du 28.4.1999, p. 14.

4.16. Le Comité note que la Commission a l'intention de procéder à une révision et une rationalisation des règles et dérogations applicables dans la définition des taux réduits de TVA après l'achèvement du projet pilote en cours mis en place par la directive 1999/85/CE. Il observe que, aussi souhaitable que cette étape puisse être, il s'agit d'une question délicate sur laquelle il sera difficile d'obtenir l'unanimité nécessaire.

4.17. Le Comité s'est associé aux appels répétés en faveur d'une révision complète des régimes spéciaux applicables aux petites entreprises et notamment à ces franchises qui diffèrent largement d'un État membre à l'autre. En créant des différences entre les régimes fiscaux des États membres, ces systèmes, supposés aider les petites entreprises, ont trop souvent été contraires à leurs intérêts en les décourageant de participer à des opérations transfrontalières. Le Comité accueille favorablement le fait qu'il existe des projets sur cette question, mais il souhaiterait que toute harmonisation se fasse sur la base des systèmes existants les plus favorables aux petites entreprises.

5. Conclusions

5.1. Le Comité réitère sa position, selon laquelle les faiblesses nombreuses et sérieuses du système transitoire actuel ne peuvent être définitivement supprimées que par la mise en place d'un nouveau système définitif reposant sur le principe de l'imposition dans le pays d'origine. Il regrette profondément l'absence totale de progrès en direction de cet objectif et tout en se félicitant de l'engagement continu de la Commission en faveur de la réalisation de cette mesure à long terme, il se demande combien d'années encore on devra supporter ce système transitoire défectueux avant que cet objectif puisse être atteint.

5.1.1. Il invite les États membres à prendre conscience des avantages que tirerait l'Union européenne d'un système qui ferait du Marché unique une réalité au lieu de le saper, et qui parviendrait à endiguer la fraude actuellement considérable en matière de TVA.

5.2. Étant donné que le consensus politique qui pourrait permettre de réaliser ce système fait toujours défaut, le Comité accepte la nécessité de modifier encore le système transitoire, de manière à atténuer certains de ses principaux défauts, et il espère que cela permettra déjà d'accomplir des progrès importants.

5.3. Le Comité convient que les éléments clés de l'amélioration du système transitoire sont la simplification et la modernisation des règles actuelles, une application plus uniforme des règles et une coopération administrative plus étroite. Il accepte la proposition de la Commission aux termes de laquelle la «modernisation et la simplification» et la «coopération et la lutte contre la fraude administrative» forment un tout et doivent aller de pair.

5.4. Le Comité approuve de manière générale le calendrier fixé dans la nouvelle stratégie de la Commission pour 2000 et dans son programme d'action pour 2000/2001.

5.5. Le Comité est d'accord avec le point de vue majoritaire selon lequel le mécanisme de la «reverse charge» (extension du champ d'application de la taxation à l'endroit où se situe le client) devrait être généralisé ou devenir le principe général de l'imposition des services. Il réitère sa position sur le fait que l'élimination du système de paiements fractionnés serait plus efficace que toute autre mesure pour réduire des coûts de mise en conformité pour les entreprises, sans pour autant favoriser la fraude.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Nouvelle stratégie 2000: une réévaluation du programme présenté en 1996*Définition d'une stratégie viable d'amélioration du régime actuel*

Il convient de souligner pour commencer que le Marché intérieur peut fonctionner et fonctionnerait mieux avec un système de TVA fondé sur la taxation dans l'État membre d'origine, tant en termes de simplicité administrative (et, par conséquent, de réduction des coûts pour les entreprises) que de moindre sensibilité à la fraude (ce qui offrirait, par conséquent, une meilleure garantie de stabilité des recettes fiscales). Toutefois, il faut également reconnaître qu'en raison du climat actuel (en particulier, le fait que les conditions ne sont pas réunies pour avancer rapidement dans la voie du rapprochement intensif des taux d'imposition et des législations, ainsi que la difficulté de mettre en place un mécanisme de réattribution des recettes reconnu comme pleinement fiable), il est peu probable que des progrès significatifs dans la voie d'un tel régime soient accomplis dans un avenir proche.

Dans ce contexte, la Commission n'a nullement l'intention de remettre en question l'idée même d'un régime définitif de taxation dans l'État membre d'origine des opérations donnant lieu à une consommation dans la Communauté comme objectif à long terme de la Communauté. Toutefois, dans un souci d'amélioration du fonctionnement du Marché intérieur à court terme, il s'indique de réévaluer le programme que la Commission a présenté en 1996 et de définir une stratégie viable qui soit axée sur quatre objectifs principaux, à savoir la simplification et la modernisation des règles existantes, une application plus uniforme des dispositions actuelles et une nouvelle mise en œuvre de la coopération administrative.

L'objectif d'un tel réexamen est de donner une nouvelle impulsion au sein du Conseil afin de déboucher à court terme sur des améliorations concrètes et indispensables du système actuel. Ceci ne sera cependant possible naturellement que si tous les États membres sont disposés à envisager d'apporter des modifications à leur système national de TVA (et, le cas échéant, d'accepter la réduction du nombre élevé de régimes spéciaux, d'options, de dérogations, etc. existant actuellement) lorsqu'elles sont de nature à apporter une amélioration globale du fonctionnement du système commun de TVA. En outre, le maintien en vigueur du régime transitoire de TVA impliquera que les États membres devront également reconnaître la nécessité de mettre davantage l'accent sur un contrôle et une coopération administrative renforcés et de nature à s'attaquer aux problèmes liés à la fraude, tels qu'ils ont été mis en évidence dans le rapport présenté par la Commission sur la coopération administrative et le contrôle de la TVA⁽¹⁾. En effet, le fait que le régime transitoire de TVA implique la circulation hors taxe de biens entre États membres⁽²⁾ crée inmanquablement des risques, en particulier de «fraude carrousel», et des mesures fortes s'imposent pour y faire face. De ce fait, il est évident que l'aspect «modernisation et simplification» est indissociable de l'aspect «coopération administrative et lutte contre la fraude» et qu'une action en parallèle s'impose.

La poursuite des propositions déjà présentées au Conseil: une nécessité incontournable

Ceci ne signifie absolument pas qu'il n'est plus nécessaire que le Conseil adopte les propositions que la Commission a déjà présentées au titre du programme de 1996 et dans le cadre de l'exercice SLIM (Simplifier la législation relative au Marché intérieur). Au contraire, ces propositions étaient déjà conçues précisément pour simplifier, moderniser, renforcer et assurer une application plus uniforme du régime actuel de TVA et concernent des domaines où il est, en tout état de cause, indispensable d'apporter des améliorations par rapport à la situation actuelle.

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Troisième rapport sur l'application du règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil, du 27.1.1992, concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA), et quatrième rapport sur la perception et le contrôle de la TVA, établi en application de l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 (COM(2000) 28 final du 28.1.2000). http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/com/com.htm.

⁽²⁾ Le commerce intracommunautaire draine chaque année quelque 930 milliards d'euros: la TVA représente de 15 à 25 %, selon les États membres, soit environ 162,75 milliards d'euros. La fraude représenterait, selon les estimations de la Commission, 5 % de ce dernier montant, soit une perte d'environ 8 milliards d'euros par an sur les recettes fiscales.

C'est ainsi, en particulier, que les propositions concernant le droit à déduction et la suppression de la procédure prévue par la 8e directive (COM(98)377)⁽¹⁾ et la détermination du redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (COM(98)660)⁽²⁾ sont des propositions essentielles pour la simplification des procédures existantes. Elles concernent des domaines, à savoir les difficultés pour obtenir le remboursement des taxes d'autres États membres, ainsi que le coût et la complexité de l'utilisation de représentants fiscaux, qui ont été considérés comme la principale source de problèmes pour les opérateurs actifs dans d'autres États membres, tout particulièrement par les PME directement frappées par la lourdeur de ces procédures. Dans le cadre de leur examen par le Conseil, ces propositions seront néanmoins réexaminées afin de s'assurer qu'elles soient bien axées sur la modification des dispositions existantes.

Il y a deux autres propositions que la Commission continue toujours à considérer comme essentielles, à savoir celle concernant la modification du statut du comité de la TVA (COM(97) 325)⁽³⁾ et celle relative à l'amélioration du fonctionnement de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances (COM(98)364)⁽⁴⁾. En ce qui concerne le comité de la TVA, il est certain qu'il est un instrument important afin d'assurer une application plus uniforme des dispositions existantes mais, pour qu'il soit efficace, il faut trouver un moyen pour lui permettre de participer à une procédure d'adoption, par la Commission, de décisions contraignantes d'exécution. En ce qui concerne la proposition relative au recouvrement des créances, elle constitue un élément essentiel du renforcement de la coopération administrative et il conviendrait de l'adopter le plus rapidement possible. Elle constituerait d'ailleurs un parfait complément de la suppression de la représentation fiscale obligatoire (proposition COM(98) 660 citée ci-dessus).

De nouvelles mesures à envisager

En plus de ces propositions déjà sur la table du Conseil, des mesures seront envisagées, dans le cadre d'une nouvelle stratégie, dans un certain nombre de domaines pour lesquels la législation communautaire actuelle n'est plus adaptée (tels que, par exemple, les services postaux, le commerce électronique, ...).

L'annexe énumère plus en détail des domaines d'action possible. Cette liste n'est en aucune manière limitative et n'exclut en rien la prise en compte de nouvelles nécessités qui apparaîtraient par la suite. Ainsi, la Commission veillera en permanence à ce que soient respectées les obligations internationales de l'Union et leurs conséquences éventuelles en matière de TVA.

⁽¹⁾ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée — et Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant les mesures de contrôle, les mesures relatives au système de restitution et les mesures de coopération administrative nécessaires pour l'application de la directive 98/xxx/CE — Présentées par la Commission le 17.6.1998 (COM(98) 377 final) (JO C 219 du 15.7.1998, pp. 16 et 20).

⁽²⁾ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne la détermination du redevable de la taxe sur la valeur ajoutée — Présentée par la Commission le 27.11.1998 (COM(98) 660 final) (JO C 409 du 30.12.1998, p. 10).

⁽³⁾ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (comité de la taxe sur la valeur ajoutée), présentée par la Commission le 26.6.1997 (COM(97) 325 final) (JO C 278 du 13.9.97, p. 6).

⁽⁴⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/308/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accises présentée par la Commission le 26.6.1998 (COM(98) 364 final) (JO C 269 du 28.8.1998, p. 16) et (COM (1999) 183 final) (JO C 179 du 24.6.1999, p. 6).

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Le programme d'action

Afin de prendre connaissance de l'opinion des Etats membres sur une telle approche, une réunion du «groupe de politique fiscale» (TPG) a été consacrée, le 2 mars 2000, à la discussion d'une nouvelle approche en matière de TVA afin de dégager les possibilités de faire encore des progrès en cette matière. Les représentants des Etats membres ont accueilli très favorablement cette approche faite de pragmatisme et de volonté de s'attaquer sans tarder aux difficultés rencontrées par les opérateurs afin de leur apporter, dans toute la mesure du possible, une réponse adéquate permettant de tirer mieux profit du Marché intérieur.

Dans la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie en matière de TVA, la Commission entend définir dans la présente communication un programme d'action fondé sur les quatre objectifs suivants: la simplification et la modernisation des règles existantes, une application plus uniforme des dispositions actuelles et une nouvelle mise en œuvre de la coopération administrative.

Première étape: 2000/2001 — adoption par le Conseil des propositions déjà présentées

La première étape devra consister dans l'adoption, dans les plus brefs délais, des propositions suivantes:

- modification du statut du Comité de la TVA (COM(97) 325);
- amélioration de l'assistance mutuelle au recouvrement (COM(98) 364);
- proposition sur le droit à déduction et la 8ème directive (COM(98) 377);
- proposition sur le redevable de la TVA (COM(98) 660).

Deuxième étape: 2000/2001 — présentation de nouvelles propositions par la Commission

La Commission a présenté ou entend présenter, durant l'année 2000, des propositions de directives dans les domaines suivants:

- la taxation des services postaux;
- le commerce électronique;
- la facturation, y compris la facturation électronique;
- la révision des règles sur la coopération administrative et l'assistance mutuelle;
- la fixation du minimum du taux normal de TVA.
- La Commission présentera également un rapport sur le champ d'application du taux réduit.

Troisième étape: 2001 — évaluation et définition des priorités ultérieures

Les priorités ultérieures seront largement dépendantes de l'avancement des travaux du Conseil en vue de l'adoption des propositions déjà sur sa table. À cette fin, la Commission présentera un rapport d'étape en 2001 et, après discussion de ce rapport au Conseil, définira, sur cette base, son programme de travail en fixant ses priorités pour les étapes ultérieures, la première devant concerner la période 2001/2002. Ces priorités seront déterminées sur la base des résultats du réexamen de questions reprises en annexe, tout en tenant compte de nouvelles nécessités qui apparaîtraient ultérieurement. La détermination de chacune des étapes ultérieures sera largement dépendante de l'adoption par le Conseil des propositions déjà en cours, ceci afin d'éviter d'avoir un véritable paquet de propositions en attente au Conseil.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier, moderniser et harmoniser les conditions imposées à la facturation en matière de TVA»

(2001/C 193/13)

Le 12 janvier 2001, le Conseil, conformément à l'article 262 du Traité établissant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 avril 2001 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La facture est l'un des documents les plus importants dans les relations commerciales. Elle est soumise à différentes réglementations comptables, fiscales, commerciales voire linguistiques. La majeure partie de ces réglementations concernent la législation sur la TVA. En même temps, la facture est fréquemment requise à d'autres fins et peut être obligatoire même si la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'intervient pas.

1.1.1. L'obligation de facturation est en effet au centre du système communautaire de la TVA. La facture en TVA a dans ce cadre trois fonctions:

- elle contient les informations relatives au régime de TVA applicable;
- elle permet à l'administration fiscale d'exercer son contrôle;
- elle permet au client de justifier le cas échéant son droit à déduction.

1.1.1.1. La facture recouvre encore un vaste concept juridique, qui trouve son origine dans la législation commerciale et fiscale: elle permet aux parties (sujets passifs, actifs et administration fiscale) d'introduire un recours auprès des tribunaux, surtout en l'absence d'un contrat écrit.

1.2. La facturation est cependant soumise à des règles très diverses d'un État membre à l'autre. Le détail des mentions obligatoires sur les factures, tout comme leur nombre, varient énormément. Il n'existe en outre pas de cadre juridique communautaire en matière de facturation électronique et d'autofacturation, d'où la diversité des législations adoptées par les différents États de la Communauté, qui vont de l'interdiction totale à la plus grande souplesse.

1.3. De cette diversité, il résulte d'une part une situation juridique d'une grande complexité pour les opérateurs et d'autre part une inadaptation patente aux récents développements technologiques. C'est pourquoi cette absence d'harmonisation a été considérée par les opérateurs, dans le cadre de la

seconde phase de l'exercice SLIM⁽¹⁾, comme un obstacle au bon fonctionnement du Marché intérieur. Les résultats de ces travaux ont été repris dans le rapport de la Commission relatif à l'initiative SLIM⁽²⁾. Ce rapport, dont les conclusions ont été approuvées par le Conseil «Marché intérieur» du 27 novembre 1997, contient un engagement à «étudier les mentions nécessaires à l'établissement d'une facture en taxe sur la valeur ajoutée et déterminer les exigences juridiques et techniques en matière de facturation électronique».

1.4. Il est en outre apparu, dans le cadre des travaux menés pour adapter le système communautaire de TVA aux exigences du commerce électronique, qu'il était urgent de permettre une large utilisation de la facturation électronique, sans contraintes inutiles. Le Conseil Ecofin lui-même a ainsi souligné en juin 1998 l'importance qu'il y avait à créer un cadre juridique pour la facturation électronique, tout en sauvegardant les possibilités de contrôles des administrations locales. La Commission a donc mandaté PriceWaterhouseCoopers, à la fin du mois de décembre 1998, pour réaliser une étude relative aux conditions imposées à la facturation en matière de TVA.

1.4.1. Le rapport final relatif à cette étude a été transmis à la Commission à la fin du mois d'août 1999. Il conclut que:

- la facturation électronique devrait être expressément autorisée par la législation communautaire et admise même entre opérateurs de pays membres différents;
- les conditions imposées à cette pratique devraient être neutres d'un point de vue technique et prendre en compte les travaux déjà entrepris dans le domaine des signatures électroniques;
- aucune autorisation ni notification préalable ne devrait pouvoir être imposée (seul devrait pouvoir être entrepris par l'administration un contrôle ex post pouvant conduire à une interdiction si nécessaire);
- le stockage des factures sur un support électronique devrait également être autorisé selon des conditions similaires;

(1) Simplifier la législation sur le Marché intérieur.

(2) COM(97) 618 final du 24.11.1997.

— des conditions minimales devront être fixées afin de rendre ces nouvelles méthodologies aussi sûres pour l'administration que peuvent l'être les méthodes traditionnelles.

1.4.2. En ce qui concerne les mentions à faire figurer sur les factures, le rapport conclut que la législation communautaire devrait prévoir une liste obligatoire harmonisée. Il suggère en outre d'adopter une approche suffisamment souple en ce qui concerne la monnaie et la langue à utiliser.

1.4.3. Suite à l'examen approfondi de ces suggestions et après les avoir discutées tant avec les opérateurs qu'avec les administrations nationales, la Commission a décidé de proposer une modification du paragraphe 3 de l'article 22 de la sixième directive TVA, qui traite de l'obligation de facturation, pour d'une part harmoniser les mentions obligatoires sur les factures et, d'autre part, créer un cadre juridique communautaire pour la facturation électronique et l'autofacturation. Dans ces deux domaines, la Commission a tenté de trouver un équilibre entre la simplification des obligations des opérateurs et les besoins légitimes des administrations en termes de contrôle fiscal.

1.5. L'initiative de la Commission en ce qui concerne la révision des exigences de facturation n'est pas isolée. En effet, des travaux ont été entrepris dans le cadre de l'OCDE sur les simplifications visant à encourager le développement du commerce électronique. A cela vient s'ajouter le projet de facturation globale («Global Invoice Project») lancé l'année dernière par des constructeurs automobiles américains, européens et japonais, leurs fournisseurs et des experts en EDI pour concevoir un message électronique de facturation harmonisé qui servirait de modèle pour une utilisation généralisée dans l'industrie automobile.

2. Les dispositions actuelles de la sixième directive

2.1. L'obligation d'émettre une facture

2.1.1. Les dispositions actuelles de la sixième directive relative à l'obligation de facturation (article 22, paragraphe 3) sont peu détaillées et laissent une liberté d'interprétation considérable aux États membres. Le paragraphe a été rédigé à une époque où la seule facture concevable était un document papier, l'idée même de la facturation électronique étant par conséquent parfaitement étrangère aux rédacteurs. De plus, les obligations de facturation se basent entièrement sur le concept de la facture sur support papier et peuvent difficilement être transposées à la facturation électronique. L'obligation de conserver une copie de chaque document notamment peut difficilement être transposée aux factures utilisant un moyen virtuel.

2.1.2. Le paragraphe 3 de l'article 22 indique en premier lieu que c'est l'assujetti lui-même qui doit délivrer la facture.

En même temps, il est prévu au point c) du même paragraphe que «les États membres fixent les critères selon lesquels un document peut être considéré comme tenant lieu de facture», ce qui doit être interprété comme donnant la possibilité de considérer une facture délivrée par un tiers ou une auto-facture comme une facture valide. Le Cour européenne de justice (CEJ) a confirmé cette interprétation⁽¹⁾.

2.1.3. Ces pratiques sont très courantes depuis longtemps. La sous-traitance des opérations de facturation est admise presque partout en Europe, bien que la législation communautaire ne la prévoit pas expressément. Il est par conséquent souhaitable de saisir l'opportunité de la présente proposition de directive pour clarifier ce point.

2.1.4. L'autofacturation est également une technique à laquelle de nombreux secteurs ont couramment recours, par exemple dans le cas où les marchandises sont détenues en consignation par le client. Ce système présente dans ces secteurs un intérêt économique important et il serait dommageable d'interdire cette pratique à l'échelle de la Communauté, d'autant plus que cela ne semble pas créer de problème majeur en terme de fraude fiscale. La Commission est donc d'avis qu'il convient d'établir des modalités communes permettant sous certaines conditions le recours à l'autofacturation.

2.1.5. En ce qui concerne enfin les cas où il est obligatoire d'émettre une facture, la sixième directive TVA prévoit que tout assujetti doit émettre une facture pour toute livraison de biens ou prestation de services effectuée à un autre assujetti ou à une personne morale non-assujettie. En revanche, il n'y a pas d'obligation de ce genre avec un non assujetti, sauf dans le cas de certaines ventes à distance (incluses à l'article 28 ter, titre B, paragraphe 1) ou de livraisons de moyens de transport neufs (article 28, quater A). Les États membres ont toutefois la faculté de prévoir, en vertu d'autres législations, d'autres cas pour lesquels il est obligatoire d'émettre une facture. La Commission n'ayant pas eu connaissance de difficulté majeure liée à l'application de ces dispositions, elle ne considère pas qu'il y a lieu à ce stade de les modifier.

2.2. Le contenu des factures

2.2.1. En ce qui concerne les mentions obligatoires sur une facture, le paragraphe 3 de l'article 22 se contente de fixer une liste non exhaustive de mentions. Les États membres peuvent éventuellement étendre cette liste à d'autres éléments qu'ils jugeraient utiles mais à condition de respecter le principe de proportionnalité (arrêt de la CEJ du 14 juillet 1988 — affaires jointes 123 et 330/87).

2.2.2. Cela se traduit dans la pratique par une extrême variété de mentions dans chaque État membre, source de difficultés pour les opérateurs ayant des activités dans plusieurs États de la Communauté.

⁽¹⁾ Arrêt du 17 septembre 1997: «Finanzamt Osnabrück-Land contre Bernhard Langhorst».

2.3. La facturation électronique

2.3.1. La notion même de facturation électronique est totalement absente de la sixième directive TVA. Le point c) de l'article 22, paragraphe 3, permet toutefois l'acceptation par les États membres de ce type de factures. Cela signifie non seulement une liberté totale de permettre ou d'interdire cette pratique mais également une diversité extrême des conditions dans lesquelles elle peut être mise en place.

2.3.2. Cette non-harmonisation des conditions imposées à la facturation électronique est une entrave importante à son utilisation à grande échelle, dans la mesure où certaines grandes entreprises peuvent souhaiter confier leurs opérations de facturation à une seule de leurs entités (ou à une tierce personne) agissant pour le compte de plusieurs de leurs branches établies dans divers États de la Communauté et soumises à différentes législations.

2.3.3. Les récents développements technologiques ont d'autre part rendu urgente la création d'un cadre juridique communautaire en la matière. La facturation électronique, qui a longtemps été l'exception, va très certainement devenir la règle, d'autant plus que son utilisation signifie une réduction substantielle des coûts. L'étude remise à la Commission a ainsi souligné que le coût d'une facture électronique était compris en moyenne entre 0,28 et 0,47 euro contre 1,13 à 1,65 euro pour une facture traditionnelle.

2.3.4. Il convient d'ajouter que ce bouleversement des pratiques commerciales n'est nullement une menace pour les administrations fiscales.

2.3.4.1. Ce bouleversement sera au contraire de nature à favoriser un contrôle fiscal plus efficace, dans la mesure où grâce aux nouveaux logiciels de contrôle fiscal aujourd'hui disponibles sur le marché, les factures électroniques permettront des vérifications plus rapides et plus faciles que les volumineux classeurs remplis de factures sur support papier.

2.4. Le stockage des factures

2.4.1. En ce qui concerne le stockage des factures, la sixième directive prévoit actuellement l'obligation de conserver un double de tous les documents émis, ce qui n'a que peu de sens dans le cadre d'un système de facturation électronique. Il est par conséquent nécessaire de moderniser cette obligation, en en faisant une obligation plus générale de stockage des informations, quel que soit le moyen utilisé.

3. Les propositions de la Commission

3.1. L'obligation d'émettre une facture (article 22, paragraphe 3, point a))

3.1.1. Il convient de noter que la détermination des cas dans lesquels il doit y avoir une obligation de facturation au niveau communautaire demeurerait inchangée. Les cas actuellement prévus par la sixième directive sont suffisants pour les seuls besoins de la TVA mais il n'est pas exclu que d'autres législations puissent requérir l'obligation de produire une facture ou un document en tenant lieu d'autres fins.

3.1.1.1. Les conditions communautaires posées à la facturation ne sauraient bien entendu s'appliquer qu'aux cas où la législation communautaire elle-même impose une obligation de facturation aux fins de TVA. Dans les autres cas, il appartiendra aux États membres eux-mêmes de fixer ces conditions.

3.1.2. En revanche, il est désormais prévu explicitement que l'obligation de facturation devrait pouvoir être déléguée à une tierce personne (sous-traitance) ou au client (autofacturation). Par conséquent, l'assujetti effectuant l'opération sera désormais l'unique personne responsable garantissant que les factures sont émises et respectent l'ensemble des obligations légales, sans être tenu, au sens strict du terme, de les émettre lui-même.

3.1.3. En ce qui concerne l'autofacturation, d'autres conditions éventuelles pourront être imposées par les États membres pour garantir l'efficacité des contrôles. Ces conditions doivent en tout état de cause être non discriminatoires à l'égard des clients établis dans un autre État membre. Il ne doit donc pas être possible d'imposer des conditions plus restrictives à l'autofacturation transfrontalière qu'à l'autofacturation à l'intérieur d'un même État membre.

3.1.3.1. Dans le cas toutefois où le tiers ou le client émetteur de la facture pour le compte de l'assujetti serait établi dans un État tiers avec lequel il n'existe aucun cadre juridique permettant l'assistance mutuelle, il peut être justifié de prévoir des conditions plus sévères et les États membres auront un pouvoir discrétionnaire pour les imposer.

3.1.4. La présente proposition donne un fondement clair à la facturation périodique et à l'envoi des notes de crédit ou de débit. En ce qui concerne ces dernières, la Commission suggère de les assimiler complètement, aux fins de TVA, aux factures qu'elles viennent corriger. L'ensemble des dispositions du paragraphe 3 leur seraient donc applicable mutatis mutandis.

3.2. Le contenu des factures (article 22, paragraphe 3, point b))

3.2.1. La Commission estime qu'il est aujourd'hui devenu indispensable d'harmoniser les mentions sur les factures et a donc établi la liste de celles qui peuvent être requises. Cette liste, contrairement à d'autres listes qui ont pu être établies, est exhaustive, ce qui signifie que les administrations fiscales ne devraient pas être en mesure d'imposer d'autres mentions aux fins de la TVA.

3.2.2. La liste suggérée par la Commission est composée de douze mentions générales:

- sa date de délivrance,
- un numéro unique,
- le cas échéant, le numéro d'identification à la TVA, visé au paragraphe 1 point c) de l'assujetti et de son client,
- le nom et l'adresse complète de l'assujetti et de son client,
- une description des biens ou des services,
- la quantité de biens livrés ou, le cas échéant, de services prestés,
- le lieu (c'est-à-dire le pays) de la livraison de biens ou de la prestation de services,
- la date de la livraison de biens ou de la prestation de services,
- la base d'imposition pour chaque taux,
- les taux applicables,
- le montant de taxe à payer,
- le montant total à payer.

Elle prévoit également les mentions obligatoires suivantes:

- en cas d'exonération, la référence à la disposition de la présente directive justifiant cette exonération,
- en cas de livraison de moyens de transport neufs, les données énumérées à l'article 28 bis paragraphe 2,
- en cas d'application du régime de la marge bénéficiaire, la référence à l'article 26 ou 26 bis,
- en cas d'application des dispositions prévues à l'article 28 quater, titre E, point 3, une référence explicite à ces dispositions ainsi que le numéro d'identification à la TVA sous lequel l'assujetti a effectué l'acquisition intracommunautaire et la livraison subséquente des biens et le numéro par lequel le destinataire de cette livraison de biens est identifié à la TVA.

3.2.3. Cette liste de mentions serait obligatoire pour les opérateurs dans chaque État membre et aucune autre mention ne serait obligatoire (aux fins de la TVA), ce qui n'exclut bien entendu pas toute autre mention souhaitée par les opérateurs eux-mêmes. En outre, les États membres devraient être autorisés à déroger à cette liste obligatoire dans le cas de factures d'un montant mineur et à déterminer quelles mentions obligatoires ils souhaitent conserver, à condition bien entendu de supprimer certaines mentions et non d'en rajouter. Ces dispositions concernent uniquement les transactions effectuées dans la juridiction d'un État membre et ne s'appliquent pas aux transactions transfrontalières à l'intérieur de la Communauté.

3.2.3.1. Il convient en outre de rappeler que les États membres pourront toujours, en vertu des dispositions prévues

à l'article 22, paragraphe 9, point a) et à l'article 25, paragraphe 4, prévoir certaines mesures de simplification. Ces dispositions permettent en effet aux États membres de supprimer certaines mentions obligatoires lorsque l'assujetti n'effectue que des opérations exonérées en vertu des articles 13 et 15, lorsqu'il bénéficie du régime de franchise accordé aux petites et moyennes entreprises, lorsqu'il est un agriculteur forfaitaire ou lorsqu'il n'effectue aucune opération intracommunautaire. Cette possibilité sera conservée.

3.2.4. Il est également explicitement prévu que lors de l'envoi simultané de factures par lots à un même destinataire, ces mentions obligatoires peuvent ne figurer qu'une seule fois lorsqu'elles sont communes à toutes les factures. Il est en outre exclu que les États membres puissent imposer des conditions relatives à la signature des factures, à l'exception de celles dont la seule ambition est d'assurer la sécurité technique de la facturation électronique.

3.2.5. La Commission ne voit aucune difficulté particulière à ce que les opérateurs puissent établir les factures dans n'importe quelle monnaie, qu'elle soit ou non une monnaie nationale ou une monnaie communautaire, à condition bien entendu que le montant de taxe à payer soit converti dans la monnaie nationale, en utilisant les mécanismes de conversion prévus à l'article 11 C, paragraphe 2. En ce qui concerne les langues, la Commission applique le principe de subsidiarité en laissant aux États membres le choix de déterminer les langues autorisées, pour autant que les conditions qu'ils imposent ne s'appliquent qu'aux factures émises par leurs propres opérateurs et non à celles qu'ils reçoivent.

3.3. La facturation électronique (article 22, paragraphe 3, point c))

3.3.1. Le point c) du paragraphe 3 de l'article 22 poserait désormais le principe général selon lequel une facture peut-être transmise sur tout support, qu'il soit matériel ou non, sous réserve d'en informer au préalable le destinataire lors de la conclusion de la transaction, électronique et ce afin d'assurer la plus grande neutralité possible. Cette acceptation de principe, qui fait l'économie d'une liste de technologies ou de méthodes acceptables, est la seule méthode permettant de construire un cadre juridique neutre du point de vue technologique et donc apte à traverser le temps.

3.3.2. La Commission convient qu'un système d'autorisation préalable peut se révéler nécessaire dans un premier temps pour accompagner le développement de la facturation électronique mais estime que même ce système doit être supprimé progressivement au fur et à mesure que les administrations des États membres acquièrent de l'expérience. Elle propose donc qu'il ne soit plus possible d'avoir recours à l'autorisation préalable après le 31 décembre 2005, à condition qu'une telle pratique soit peu contraignante et que l'administration fiscale n'ait aucune possibilité de refus a priori ni d'imposition d'un quelconque délai suspensif.

3.3.3. Le cœur du cadre juridique ainsi proposé est constitué des conditions de base imposées à la facturation électronique et dont l'objectif est d'assurer la sécurité technique. Ces conditions ne sont d'ailleurs pas seulement dans l'intérêt des administrations fiscales, mais également dans celui des opérateurs, conscients de la nécessité de sécuriser la transmission électronique de leurs factures. Ces conditions sont les suivantes:

- la garantie de l'authenticité de l'origine de la facture,
- la garantie de l'intégrité du contenu des factures.

3.3.3.1. Pour remplir ces deux conditions, toute facture électronique devra faire l'objet d'une signature électronique avancée, au sens de l'article 2, point 2), de la directive 1999/93/CE sur un cadre commun pour les signatures électroniques. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de cette directive, une signature électronique avancée est en effet une signature électronique qui satisfait aux exigences suivantes:

- être liée uniquement au signataire,
- permettre d'identifier le signataire,
- être créée par des moyens que le signataire puisse garder sous son contrôle exclusif,
- être liée aux données auxquelles elle se rapporte de telle sorte que toute modification ultérieure des données soit détectable.

3.3.3.2. En ce qui concerne l'acceptation aux fins de la TVA de factures transmises par moyen électronique à partir d'un pays avec lequel il n'existe pas de cadre juridique permettant l'assistance mutuelle, il devra être possible aux États membres de poser des conditions supplémentaires.

3.3.3.3. Il resterait bien entendu possible aux opérateurs qui le souhaitent de s'imposer des conditions plus sévères. Il leur sera également possible d'aller plus loin dans la sécurisation du contenu du message transmis, par l'utilisation des techniques de chiffrement. Mais la Commission ne pense pas que ces pratiques doivent devenir des obligations.

3.4. *Le stockage des factures (article 22, paragraphe 3, point d))*

3.4.1. La notion d'obligation de «conservation d'une copie» est tout d'abord remplacée par une obligation plus générale de «stockage» des factures émises et reçues, et ceci afin d'adapter cette obligation au développement de la facturation électronique. Le temps durant lequel le stockage est obligatoire est laissé à la libre appréciation des États membres. Lorsque les factures sont stockées dans un pays autre que celui dans lequel l'opérateur est établi, la législation applicable est celle de l'État membre dans lequel l'assujéti est enregistré.

3.4.1.1. En ce qui concerne le lieu de stockage, la Commission considère en revanche que c'est à l'opérateur lui-même de déterminer librement le lieu de stockage de ces factures et que ce dernier peut être en dehors du territoire national. Cette liberté devrait toutefois être soumise aux deux conditions suivantes:

- l'opérateur doit avoir depuis ses locaux un accès immédiat et à tout moment à l'ensemble des informations contenues sur la facture, pour répondre à toute demande éventuelle des autorités fiscales de son pays,
- l'intégrité des données et leur lisibilité doivent être assurées durant toute la période de stockage.

3.4.1.2. Le stockage devrait être effectué sur un support électronique et la signature électronique avancée stockée en même temps que la facture elle-même.

3.4.2. Dans le cas où le stockage des informations est physiquement situé dans un pays avec lequel il n'y a aucun cadre juridique permettant l'assistance mutuelle en matière de TVA, les États membres pourraient poser des conditions supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire.

3.5. *Article premier, point 2*

3.5.1. L'article 22, paragraphe 8, permet actuellement aux États membres de prévoir des obligations supplémentaires qu'ils jugent nécessaires pour assurer l'exacte perception de la taxe et pour éviter la fraude. La Commission propose donc d'amender ce paragraphe afin d'indiquer qu'il ne peut être utilisé pour imposer des obligations supplémentaires en matière de facturation, ces dernières étant désormais harmonisées.

4. **Observations**

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de mettre à jour la législation communautaire en reconnaissant le droit des opérateurs à effectuer la facturation par des moyens électroniques et soutient le concept d'harmonisation du contenu de la facture.

4.2. Le Comité a toujours soutenu les objectifs de l'initiative SLIM et se félicite par conséquent des propositions actuelles de la Commission, qui constituent la mise en œuvre de ces principes.

4.2.1. Il a également souligné à diverses reprises que les différences de réglementation, d'interprétation, d'exigences, de droits et de pratiques en matière de TVA, qui partagent le territoire communautaire en 15 systèmes juridiques et fiscaux différents, engendrent pour les opérateurs qui tentent d'effectuer des transactions transfrontalières à l'intérieur de la Communauté plus de problèmes que les différences de taux de TVA.

4.3. Le Comité est d'accord avec la Commission sur le fait que la diversité des réglementations en matière de TVA entre les États membres n'incite pas à pratiquer des opérations transfrontalières, notamment pour les PME, engendre des distorsions de concurrence et empêche donc le bon fonctionnement du Marché intérieur.

4.4. Toute mesure visant à réduire cette diversité et à harmoniser davantage la situation passe obligatoirement par la réduction des coûts administratifs pour les entreprises européennes et, comme la Commission le signale, par l'amélioration de la compétitivité de celles-ci vis-à-vis des entreprises des pays tiers.

4.4.1. C'est pourquoi le Comité accepte l'argument de la Commission selon lequel une législation communautaire est nécessaire en la matière pour harmoniser les conditions imposées à la facturation, qu'il s'agisse de factures sur support papier ou électronique, afin de garantir le bon fonctionnement du Marché intérieur.

4.5. Le Comité reconnaît également avec la Commission qu'il est important de supprimer les obstacles au développement de la facturation électronique si les entreprises communautaires ne veulent pas se trouver distancées par les progrès technologiques qui sont réalisés partout dans le monde à une rapidité croissante.

4.5.1. Le Comité soutient la Commission lorsqu'elle estime qu'une législation dans ce domaine doit être neutre sur le plan technologique et basée sur un principe général en faisant l'économie d'une liste des technologies acceptables. Toute liste de ce genre serait en effet rapidement dépassée par les progrès technologiques, ce qui nécessiterait une constante mise à jour de la législation. Il aurait été préférable que la Commission adopte une approche similaire dans sa proposition relative à la taxation du commerce électronique au lieu d'établir la liste des équipements concernés par cette proposition.

4.5.2. Le Comité fait cependant remarquer que les opérateurs qui ont recours à la facturation et aux systèmes de stockage électroniques devraient être sensibilisés au fait que cela comporte un risque pour la confidentialité de données sensibles.

4.6. Le Comité prend note du fait que les administrations de certains États membres ne sont pas actuellement en mesure d'autoriser la facturation électronique parce qu'elles ne disposent pas de la technologie nécessaire pour la contrôler. Il semblerait que ce constat aboutisse à prévoir soit des dérogations soit un délai d'application de la proposition de la Commission suffisant pour permettre à ces administrations de s'équiper en conséquence. Le Comité espère que de telles dérogations ou délais seront limités le plus possible dans le temps.

4.7. Le Comité note que «cette nouvelle liste obligatoire ne devrait (...) être applicable que dans les cas où la facturation est obligatoire en vertu de la sixième directive TVA, et non dans les éventuels autres cas que pourraient prévoir certaines législations nationales». Il remarque également que les administrations fiscales des États membres n'auront pas le pouvoir d'exiger d'autres mentions à des fins de TVA. Il espère que les États membres ne chercheront pas à contourner cette restriction en imposant des mentions obligatoires supplémentaires, soit-disant à d'autres fins.

4.7.1. La liste des données obligatoires comprend un numéro de facture unique, qui ne doit cependant pas obligatoirement faire partie d'une séquence. Le Comité considère que l'ampleur de la fraude serait considérablement réduite si l'on imposait que les numéros soient séquentiels. Cela constituerait une amélioration du système de contrôle en permettant de détecter plus aisément la suppression d'une facture. Les États membres devraient au moins avoir la possibilité de poser cette exigence.

4.8. Le Comité estime avec la Commission qu'il n'est pas nécessaire que les systèmes d'autorisation préalable subsistent à long terme et approuve la proposition d'interdire d'y avoir recours après le 31 décembre 2005.

4.9. Certains États membres exigent à l'heure actuelle la production de factures sur papier délivré par les fournisseurs agréés par les administrations fiscales nationales. Le Comité considère que dès lors que le format de la facture respecte les exigences de la directive ainsi que toutes les obligations prévues, le contribuable devrait être autorisé à choisir la forme du document sur lequel l'information est imprimée. Quoi qu'il en soit, une telle exigence est incompatible avec le concept de facturation électronique.

4.10. Le Comité se félicite que la sous-traitance des opérations de facturation et l'autofacturation soient reconnues spécifiquement par la législation communautaire et soutient les propositions de la Commission dans ce domaine, tout en notant que si la proposition de la Commission permet aux opérateurs de déléguer l'émission de leurs factures, ils restent néanmoins responsables devant les autorités fiscales de l'émission de celles-ci et du respect des obligations légales en la matière.

4.10.1. Les bases de la facturation périodique sont clairement posées. La Commission a confirmé ici qu'il n'existait aucun lien avec les dispositions sur la fourniture en continu prévues à l'article 10, deuxième paragraphe de la sixième directive TVA.

4.10.2. En ce qui concerne le traitement des notes de crédit ou de débit, le Comité estime que l'on pourrait réduire le risque de fraude en donnant aux États membres le pouvoir d'exiger que les notes de crédit et de débit fassent explicitement référence à la facture originale à laquelle elles se rapportent.

4.11. Le Comité estime avec la Commission que les opérateurs doivent être libres de déterminer tant le support que le lieu de stockage des factures, y compris en dehors du territoire national, en respectant les conditions fixées par la Commission pour protéger l'intégrité des données et leur lisibilité à des fins de contrôle fiscal. Cependant, il exprime ses inquiétudes, lorsque le stockage a lieu dans un pays tiers avec lequel l'État membre concerné n'a pas d'accord bilatéral, quant au risque de fraude si les conditions supplémentaires imposées ne sont pas suffisamment strictes. Des difficultés pourraient également survenir lorsque des factures sont stockées dans un pays qui a un accord bilatéral avec un ou plusieurs États membres mais pas avec d'autres.

4.11.1. Le stockage de données dans des pays tiers pourrait également avoir des implications en terme de protection des données. La directive européenne sur la protection des données interdit le transfert de données personnelles à des pays qui n'ont pas souscrit aux principes européens de protection des données. Cela peut concerner le nom, l'adresse, le code postal, l'adresse électronique et d'autres informations requises sur les factures.

4.12. Le Comité est d'accord sur le fait que les États membres ne doivent pas pouvoir imposer des conditions à la signature des factures, excepté pour ce qui concerne la signature électronique avancée et dans le seul but de garantir la sécurité technique de la facturation électronique. En fait, il considère que s'il est souhaitable d'imposer des conditions à la signature électronique avancée pour la facturation par Internet, cela pourrait représenter une surcharge pour les entreprises et notamment les petites entreprises, dans les systèmes d'échange de données informatiques (EDI). Le Comité considère que si une entreprise fait appel aux systèmes de communication EDI, déjà en soi sûrs et inviolables, il pourrait être envisagé d'abandonner cette obligation.

4.13. Le Comité s'inquiète des pertes substantielles de revenus des États membres qui découlent de la fraude à la TVA, qui se pratique à une large échelle. Ces pertes sont estimées à un montant supérieur à 35 milliards d'euros par an dans l'ensemble de la Communauté. L'une des premières conditions à toute proposition de modification du système doit donc être de n'accroître en aucune manière le risque de fraude et de viser de préférence à la réduire.

4.13.1. Le Comité accepte l'argument de la Commission qui estime que ces propositions ne représentent pas une menace pour les autorités fiscales. Il considère néanmoins qu'elles mettront l'accent sur la nécessité d'instaurer entre les autorités fiscales une coopération étroite, qui a malheureusement fait défaut par le passé et qui est au cœur de bien des fraudes qui privent actuellement les États membres d'une partie de leurs revenus légitimes. Tant qu'il subsistera quinze

administrations fiscales différentes, il ne sera possible d'exercer un contrôle efficace que par une coopération et une aide mutuelles poussées, quel que soit le régime de TVA appliqué. Force est de constater que ce sont les administrations fiscales des États membres elles-mêmes qui ont permis une bonne part de ces fraudes en n'utilisant pas pleinement les instruments de contrôle dont elles disposaient, à cause d'un manque de coordination dans les efforts. Le Comité espère qu'il sera possible de renforcer largement la coopération et l'aide mutuelles à l'avenir.

4.14. Toute modification du système de facturation de la TVA devrait notamment avoir pour objectif de réduire le plus possible la charge administrative qui pèse sur les entreprises, notamment sur les PME, sans compromettre la capacité des administrations fiscales à maintenir des contrôles efficaces. Le Comité admet que si les propositions actuelles avaient pour effet d'augmenter les tâches administratives qui pèsent actuellement sur les entreprises établies dans certains États membres, elles réduiraient en contrepartie les tâches incombant d'autres entreprises. Il considère donc, en l'occurrence, que l'objectif de réduction de la charge administrative a été atteint dans l'ensemble.

5. Conclusions

5.1. Le Comité accueille très favorablement l'approche que la Commission entend adopter. Il approuve le concept d'un système harmonisé qui impose les mêmes obligations au système fonctionnant sur la base de document papier et au système électronique, et qui ne fait pas de distinction entre les transactions internes et les transactions transfrontalières. Les nouvelles règles doivent être suffisamment souples pour répondre aux besoins à la fois des petites et des grandes entreprises et pour suivre l'évolution des nouvelles pratiques et technologies commerciales.

5.2. Le Comité estime avec la Commission que la proposition encouragera l'émergence de modèles de facturation électronique standards et interopérables. Il aimerait que les travaux en la matière soit harmonisés dans la mesure du possible avec des initiatives intégrées de simplification à plus grande échelle (comme le projet de l'OCDE) pour encourager le développement du commerce électronique.

5.3. Le Comité insiste sur la nécessité d'empêcher la fraude dans le système de la TVA. Il rejoint la Commission lorsqu'elle estime que les propositions donnent suffisamment de garanties aux administrations fiscales des États membres, que leurs exigences de sécurité seront respectées et que la facturation électronique facilitera le processus de contrôle parce que les factures électroniques peuvent être vérifiées plus rapidement et plus facilement que des piles volumineuses de factures sur papier.

5.4. Le Comité reconnaît que les propositions de la Commission obligeront certains États membres à renoncer à certaines informations qui doivent figurer à l'heure actuelle sur une facture et à assouplir certaines réglementations en vigueur sur le territoire relevant de leur juridiction. À l'inverse, le contenu de la facture harmonisée pourra exiger des entreprises de certains États membres qu'elles fournissent des informations qu'elles ne sont pas tenues de fournir à l'heure actuelle. Le Comité estime que quelques sacrifices sont indispensables pour parachever le Marché intérieur et qu'ils bénéficieront, en

définitive, tant aux entreprises qu'aux administrations fiscales. Il appelle les États membres à accepter ces changements comme un complément nécessaire d'harmonisation et de coordination du Marché unique.

5.5. Le Comité espère que toute dérogation qui serait accordée aux États membres en ce qui concerne l'introduction obligatoire de la facturation électronique sera limitée à la période la plus brève possible.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'élargissement de l'UE: le défi de la réalisation des critères économiques pour l'adhésion que doivent relever les pays candidats»

(2001/C 193/14)

Le 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «L'élargissement de l'UE: le défi de la réalisation des critères économiques pour l'adhésion que doivent relever les pays candidats».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 13 mars 2001 (rapporteur: M. Vever).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Résumé

1.1. Au cours de la présente décennie, l'Union européenne va s'élargir sur une grande échelle, réalisant l'ambition politique inédite d'unifier, d'ouest en est, la majeure partie du continent européen. Les lignes directrices de la stratégie pour l'élargissement, actualisées par la Commission en novembre 2000 et agréées depuis par le Conseil, considèrent que les préalables du côté de l'UE sont désormais levés, sur le plan financier par l'accord de Berlin programmant l'Agenda 2000, et sur le plan institutionnel par l'accord de Nice réformant le traité. Les nouveaux élargissements dépendent essentiellement des «feuilles de route» de chacun des pays candidats, c'est-à-dire des progrès de reprise de l'acquis, jugés en bonne voie pour la grande majorité des candidats, et de la conclusion des négociations d'adhésion, jugée possible dès 2002 pour les

mieux placés d'entre eux. Tout en souscrivant aux grandes lignes de cette évaluation, le Comité souligne aussi que les responsabilités demeurent nécessairement partagées entre les 15 et les pays candidats pour relever le défi économique de l'élargissement, cible mouvante dont les enjeux sont triples: la reprise effective de l'acquis, une efficacité accrue des méthodes d'appui, la préparation d'une nouvelle cohésion dans l'Union élargie.

1.2. La reprise effective de l'acquis communautaire devient très exigeante en raison du haut niveau d'intégration que l'Union a déjà atteint et qu'elle va continuer de construire. L'enjeu est inévitablement compliqué par le nombre élevé, les écarts de développement et la diversité des besoins d'adaptation des pays candidats. Le rapport de la Commission de novembre 2000 fait état de progrès très encourageants dans les pays candidats, illustrés par l'intensification des échanges économiques avec l'Union européenne. Ces progrès ouvrent la perspective d'adhésion prochaine d'une grande majorité des pays candidats. Les priorités restantes varient selon les pays, et

doivent être ciblées en conséquence. Mais au-delà de la diversité des chantiers qui restent à achever, le Comité souligne qu'un point commun est la nécessité d'associer pleinement la société civile pour les mener à bien.

1.3. La réussite du processus d'intégration nécessite une efficacité accrue des méthodes d'appui. Les aides communautaires programmées par l'Agenda 2000 à Berlin ne suffiront pas à elles seules pour financer le rattrapage: le Comité souligne qu'elles doivent surtout appuyer les conditions cadres d'attraction de l'investissement privé, qui peut seul mobiliser toutes les ressources nécessaires. Ceci suppose aussi d'intensifier les actions de formation en liaison étroite avec les acteurs socioprofessionnels, avec des appuis communautaires. Les rapports d'évaluation de la Commission doivent être complétés en engageant une surveillance conjointe du Conseil Économie-Finances et en impliquant directement les représentants socioprofessionnels de la société civile, bien placés pour évaluer la réalité des progrès sur le terrain. Le Comité y contribuera à travers ses conférences annuelles et les comités consultatifs mixtes. Il conviendrait aussi d'associer dès à présent les pays candidats à certaines politiques communes (marché intérieur, propriété intellectuelle, douanes, environnement, politique commerciale).

1.4. Il importe enfin de préparer dès à présent les conditions d'une nouvelle cohésion économique et sociale dans l'Union élargie, enjeu complexe qui implique des actions innovatrices conjointes. Le Comité souligne la nécessité d'engager des réformes d'organisation dans les domaines législatif, administratif, économique et social. Sur le plan législatif, une première priorité est de simplifier la réglementation communautaire en améliorant sa qualité et son efficacité tout en renforçant ses disciplines d'application. Sur le plan administratif, il convient d'associer les États au renforcement des contrôles sur le marché unique, dans des conditions responsabilisant toutes les administrations nationales. Sur le plan économique et social, il convient de poursuivre l'approfondissement de l'UEM en préparant les pays candidats qui devraient participer dès l'adhésion au mécanisme de change du SME2. Il faut aussi les associer dès à présent au mandat de Lisbonne qui a convié tous les États membres à engager des adaptations structurelles pour renforcer la compétitivité européenne.

1.5. Pour atteindre ces trois objectifs, le Comité lance un appel pour qu'un programme global et pluriannuel de préparation à l'élargissement soit engagé dès 2001, visant à renforcer l'efficacité des méthodes d'appui aux pays candidats tout en créant déjà parmi les 15 les conditions qui préserveront la cohésion de l'Europe élargie. Ce programme devra être mené

à bien avant la fin des mandats actuels du Parlement et de la Commission. Il devra aider les pays candidats à relever le défi économique de l'adhésion en créant une véritable synergie constructive entre eux et les 15. Un tel processus interactif, conduit en liaison étroite avec la société civile, permettra non seulement d'élargir l'Union européenne sans compromettre sa cohésion économique et sociale, mais de renforcer sa compétitivité en optimisant, à travers son unification, son assise et ses atouts.

2. Observations préliminaires

2.1. L'élargissement à grande échelle de l'Union européenne est le défi majeur de cette décennie, qui va la marquer profondément. Plus qu'un simple élargissement, il s'agit d'unifier l'Europe, et de faire de cette unification son atout au 21^e siècle, après que sa division ait été son handicap au 20^e. C'est un défi global et complexe, qui intéresse la finalité politique de l'Union européenne, son adaptation institutionnelle, ses méthodes d'organisation interne, sa dimension géographique et régionale, sa capacité concurrentielle sur le plan mondial. C'est un défi interactif, car ces différents facteurs vont agir les uns sur les autres, dans un processus dynamique qu'il conviendra d'ordonner et de maîtriser. Le défi économique et social est évidemment au centre de cette problématique, tant en ce qui concerne les opportunités ouvertes que les exigences pour réussir un tel processus⁽¹⁾.

2.2. Les opportunités économiques de l'élargissement sont inédites: l'enjeu est de créer un grand marché intérieur rassemblant plus d'un demi-milliard d'Européens, qui assurera l'irréversibilité de la mutation économique intervenue dans les pays candidats et stabilisera le continent européen autour des principes et des disciplines d'économie de marché. Ce grand marché permettra de conforter le développement économique et le progrès social de l'espace européen, de renforcer sa compétitivité globale, d'intensifier les investissements et les échanges, en valorisant les complémentarités des États membres. Il renforcera le poids spécifique de l'Union européenne dans les échanges mondiaux, sur le plan bilatéral et multilatéral,

⁽¹⁾ Voir aussi les avis du Comité économique et social:
«L'emploi et la situation sociale dans les PECO»,
«La dimension septentrionale de l'UE», JO C 139 du 11.5.2001.
«L'impact de l'élargissement sur le marché unique», JO C 329 du 17.11.1999.

au moment où de nouvelles règles vont devoir être négociées pour encadrer la globalisation économique.

2.3. Les lignes directrices de la stratégie pour l'élargissement, actualisées par la Commission en novembre 2000 et agréées depuis par le Conseil, considèrent que les préalables du côté de l'UE sont désormais levés, sur le plan financier par l'accord de Berlin de mars 1999 programmant l'Agenda 2000, et sur le plan institutionnel par l'accord de Nice de décembre 2000 réformant le traité. Les nouveaux élargissements ne dépendent donc plus que de l'avancement des «feuilles de route» de chacun des pays candidats, c'est-à-dire la poursuite des progrès de reprise de l'acquis, jugée en bonne voie pour la grande majorité des candidats, et l'achèvement des négociations d'adhésion, jugée possible dès 2002 pour les mieux placés d'entre eux.

2.4. Tout en souscrivant aux grandes lignes de cette évaluation, et en appuyant la perspective de voir les premiers élargissements se réaliser prochainement, le Comité souligne que le défi économique et social demeure aujourd'hui encore au cœur du processus. Les questions posées sont à la hauteur des opportunités. Le nombre des pays candidats et les écarts actuels de développement vont créer une diversité accrue qui va poser dans de nouveaux termes la question de la cohésion de l'Union.

2.5. Surtout, l'objectif assigné aux pays candidats d'intégrer l'économie européenne est une cible mouvante. En effet, l'Union européenne est encore loin d'avoir atteint sa pleine maturité politique et économique ni d'avoir achevé ses adaptations sociales. L'union économique et monétaire, mise en place en 1999 entre 11 États membres et aujourd'hui élargie à 12, ne fait que commencer et va considérablement amplifier le processus d'intégration des économies nationales. Par ailleurs, les 15 ont convenu au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 d'accélérer leurs réformes structurelles pour adapter leurs économies aux nouveaux enjeux de la compétitivité, confirmant cet engagement au Conseil européen de Stockholm de mars 2001.

2.6. Le Comité a centré sa réflexion sur trois questions essentielles directement liées à ces observations préliminaires:

- le défi de la reprise effective de l'acquis;
- le défi d'une efficacité accrue des méthodes d'appui;
- le défi de la préparation d'une nouvelle cohésion dans l'Union élargie.

2.7. Une audition de représentants socioprofessionnels des différents pays candidats⁽¹⁾ a permis d'approfondir l'analyse et les recommandations du Comité, qui intègre ainsi les appréciations exprimées par ces représentants. Un large consensus s'est dégagé lors de cette audition sur les lignes directrices de cet avis.

3. Le défi de la reprise effective de l'acquis

3.1. Le Conseil européen de Copenhague en 1993 avait déjà édicté comme condition de l'adhésion la capacité des pays candidats à se doter d'une économie de marché efficace et à faire face à la concurrence sur le marché unique. L'objectif des négociations avec chacun des pays candidats est d'assurer une reprise intégrale effective de l'acquis communautaire, limitant strictement le champ et la durée de transitions éventuelles après l'adhésion. Le défi de cette reprise et de sa mise en œuvre effective par les pays candidats se situe à un haut niveau d'exigence. Le marché unique européen a en effet déjà atteint une forte intégration, basée sur une importante réglementation commune (évaluée à quelque 80 000 pages), souvent récente. La coordination européenne est devenue beaucoup plus exigeante avec la mise en place depuis 1999 de l'union économique et monétaire. Il a été convenu que les nouveaux États membres devront rejoindre l'UEM, sans possibilité «opting out» politique, dès qu'ils satisferont à ses critères économiques.

3.2. Mesurer l'exigence des enjeux

3.2.1. La reprise de l'acquis va être compliquée par le nombre des pays candidats, leur diversité géographique, leurs écarts de développement, les exigences sociales.

3.2.1.1. Le nombre des pays candidats est élevé: l'Union européenne est aujourd'hui en négociation simultanée avec douze pays candidats à l'adhésion, et un statut de pays candidat a été reconnu au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 à un treizième, la Turquie (même si l'ouverture de négociations d'adhésion avec ce pays demeure soumise à des préalables liés aux critères politiques définis à Copenhague).

3.2.1.2. La diversité géographique des pays candidats est forte: les écarts de taille sont très marqués (de 400 000 habitants pour Malte à 38,7 millions pour la Pologne et 64,3 pour la Turquie) et la diversité régionale aussi: dix pays candidats appartiennent à l'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie) et trois au bassin méditerranéen (Chypre, Malte, Turquie).

(1) Conférence «Vers un partenariat pour la croissance économique et les droits sociaux», organisée au siège du Comité économique et social du 14 au 17 novembre 2000.

3.2.1.3. Les écarts de développement sont très accusés, avec un niveau de vie se situant en moyenne dans les pays candidats à seulement 40 % de la moyenne communautaire: si la population des 13 candidats (170 millions d'habitants) représente 45 % de celle de l'Union des 15, leur PIB n'est, en termes statistiques, que de 6,7 % du PIB de l'UE, avec des écarts comparatifs également très marqués (différentiel entre les pays candidats supérieur à 1:3).

3.2.1.4. Les implications de l'adhésion sont aussi sociétales: l'intégration économique des candidats dans l'UE va entraîner dans ces pays des transformations radicales concernant les fondamentaux économiques et la régulation conjoncturelle, les acteurs économiques (entreprises, salariés, consommateurs), les institutions administratives et juridictionnelles. Or, si les négociations actuelles permettent de se mettre d'accord sur les règles et les modalités de leur application, elles ont un impact moindre sur les évolutions économiques et sociales et sur les changements administratifs, judiciaires et sociétaux («institution building») qui sont nécessaires pour bien réussir la reprise de l'acquis communautaire. Toutes les composantes de la société civile doivent être impliquées dans les réformes.

3.2.2. D'autres facteurs devraient par contre contribuer à faciliter la reprise de l'acquis communautaire.

3.2.2.1. Il s'agit pour la plupart des pays candidats de marchés de dimension limitée, ce qui peut faciliter leur mutation.

3.2.2.2. Les investissements communautaires qui se sont considérablement développés dans ces pays contribuent aussi à exporter un référentiel commun de l'UE et à le diffuser assez largement (sous-traitants, etc.).

3.2.2.3. Le contrôle juridique de la reprise de l'acquis communautaire peut enfin s'appuyer sur des critères communautaires clairs et mesurables, facilitant l'appréciation des situations.

3.3. *S'appuyer sur les progrès en cours*

3.3.1. Un long processus d'adaptation des économies des pays candidats s'est déjà développé depuis le démarrage du processus de préadhésion convenu en 1994 à Essen, avec les accords européens, les partenariats pour l'adhésion et les instruments de préadhésion (programmes *Phare* — capacité institutionnelle et aide à l'investissement, *ISPA* — infrastructures d'environnement et de transports — et *Sapard* — développement agricole et rural —) et avec la participation des pays candidats à de nombreux programmes communautaires. L'objectif était d'accélérer le développement dans ces pays d'une économie de marché apte à supporter la concurrence au sein du marché unique et dans les échanges extérieurs d'une Union européenne ouverte sur le monde. Dans un premier temps, la conversion des pays d'Europe centrale et orientale à l'économie de marché s'est faite dans des conditions qui

ont révélé les retards de compétitivité accumulés dans une économie d'État (comme ceci avait déjà été le cas avec l'intégration de l'économie est-allemande), créant dans la plupart d'entre eux de fortes pressions inflationnistes, une chute de la productivité, une augmentation du chômage.

3.3.1.1. Mais ces débuts difficiles ont été suivis, notamment dans les pays qui ont accéléré le processus de réforme et de réorientation des flux commerciaux, d'un net redressement économique dès que les restructurations et les investissements privés ont pu déployer leurs effets positifs. Un point sensible dans la plupart des pays candidats demeure le chômage, dont l'accroissement a été inévitablement lié aux restructurations économiques en cours: une priorité est d'améliorer la réactivité du marché du travail aux développements de la croissance, pour contribuer à réduire le chômage de façon significative, comme ceci est déjà le cas dans les pays candidats les plus avancés dans les réformes tels la Hongrie ou la Slovaquie.

3.3.2. Le rapport de la Commission diffusé le 8 novembre 2000 fait état de nombreux progrès concernant l'amélioration des équilibres économiques, de la productivité et de l'emploi dans le secteur privé. Selon ce rapport, Chypre, Malte, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie sont aujourd'hui des économies de marché qui sont prêtes à adhérer à l'Union européenne dans un avenir proche, sous réserve de commentaires diversifiés mais globalement positifs faits sur la situation de chacun de ces pays. La Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie sont également considérées comme des économies de marchés viables, et devraient être prêtes à adhérer dans un avenir à moyen terme, sous réserve d'amplifier les réformes en cours. Par contre, la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie doivent encore développer voire engager les réformes pour répondre aux critères économiques de l'adhésion, dans un avenir qui n'a pas pu être qualifié à ce stade (des critères politiques préalables subsistant pour la Turquie, qui conditionnent l'ouverture de négociations). Au total, on constate que les progrès enregistrés par la Commission ouvrent à sept et peut-être dix pays candidats des perspectives d'adhésion proche, sans doute à dater de 2004 pour les mieux placés.

3.3.3. Outre la croissance économique, évaluée l'an passé sur un plan global à environ 4 % annuels, les progrès ont été particulièrement nets en ce qui concerne l'intensification des échanges commerciaux avec l'UE, qui ont progressé à un rythme annuel de 20 % depuis 1993 et ont été multipliés par trois, représentant actuellement en moyenne 60 % du commerce extérieur de ces pays (un pourcentage équivalent à celui des 15 de l'UE dans leurs échanges intracommunautaires): les pays candidats sont devenus le second partenaire de l'UE, derrière les États-Unis. Ces échanges demeurent aujourd'hui marqués par un fort excédent commercial de l'UE, dépassant 25 milliards d'euros en 1999 soit près du quart du total des exportations communautaires vers ces pays.

3.3.4. Les évaluations et recommandations suivantes du Comité, principalement basées sur ses auditions de représentants socioprofessionnels des pays candidats, sont présentées de façon globale et correspondent à des constats dominants. Elles doivent évidemment être nuancées en fonction de la diversité des situations nationales des pays candidats.

3.3.5. Le Comité constate que les progrès dans les échanges se sont appuyés sur plusieurs évolutions positives dans la plupart des pays candidats, notamment:

- l'acceptation du processus du changement et de l'adaptation au marché unique;
- un renforcement des organisations professionnelles, syndicales, de consommateurs;
- en parallèle aux progrès de productivité, une nouvelle culture d'entreprise et de gestion;
- une forte augmentation des investissements internationaux;
- une modernisation des infrastructures et de l'appareil de production;
- le développement du secteur des services (banques, assurances, commerce, audiovisuel);
- une coopération accrue dans le domaine de la normalisation technique.

3.4. *S'attacher à résoudre les principaux problèmes*

3.4.1. Les questionnaires et les auditions du Comité ont permis de relever plusieurs cas de problèmes et de retards dans les pays candidats, qui sont mentionnés ci-après. L'addition de ces différents cas ne signifie nullement qu'elle serait révélatrice des problèmes rencontrés dans chacun d'entre eux: avec les progrès réalisés ou en cours dans les États candidats, seuls les pays les plus en retard sur la voie de l'adhésion cumulent encore chez eux la plupart des problèmes constatés. Compte tenu de ce correctif dans l'interprétation des données, les auditions du Comité indiquent que les principaux problèmes concernent, outre les difficultés et les coûts généraux de la mise à niveau:

3.4.1.1. des retards de modernisation des structures (appareil de production, formation et qualification de la main-d'œuvre, système financier, réseaux de distribution, structures administratives et juridictionnelles, infrastructures de transports et de communications);

3.4.1.2. des retards d'adaptation de la réglementation (restrictions aux mouvements de capitaux, compatibilité des normes techniques et comptables, lacunes de propriété intellectuelle et industrielle, protection de l'environnement, problèmes liés au développement de l'économie souterraine).

3.4.2. Les problèmes les plus cités par les acteurs économiques et socioprofessionnels des pays candidats concernent:

3.4.2.1. d'une façon générale, les retards de compétitivité face à une concurrence accrue, la complexité de l'application des réglementations communautaires, la limitation des aides communautaires, les difficultés des entreprises à se développer, notamment les PME (manque de capital et d'accès au crédit);

3.4.2.2. dans le domaine commercial, les déficits dans les échanges avec l'UE, et également les restrictions d'accès des produits agricoles dans l'UE qui demeurent au-delà des ouvertures;

3.4.2.3. dans le domaine social, les adaptations nécessaires de main-d'œuvre, souvent excédentaire dans l'agriculture mais insuffisante dans d'autres secteurs, la préoccupation de ne pas voir partir la main-d'œuvre qualifiée, et aussi les problèmes de mise en place, d'adaptation, de bon fonctionnement des systèmes de protection sociale.

3.4.3. Les problèmes les plus cités par les acteurs économiques et socioprofessionnels de l'Union européenne s'avèrent plus marqués en ce qui concerne les exportateurs que les investisseurs sur le terrain. Ils concernent:

3.4.3.1. d'une façon générale, des problèmes d'insécurité juridique et de capacité institutionnelle des administrations des pays candidats (cas de procédures bureaucratiques et d'absence de recours, compétence et indépendance des autorités de contrôle, cas de protectionnisme douanier récurrent, manque d'efficacité de certaines instances de réglementation, de normalisation et de certification, difficultés des reconnaissances mutuelles, fraudes, problèmes de corruption);

3.4.3.2. dans le domaine économique, la complexité et le niveau de la fiscalité, la persistance d'obstacles non tarifaires et d'entraves techniques et administratives aux échanges, un manque de transparence des programmes de privatisations, un manque de prévisibilité du cadre juridique et fiscal, certains maintiens de réglementations de prix, toutefois limités;

3.4.3.3. dans le domaine de la politique de concurrence, certaines limitations à la liberté d'établissement, des restrictions d'implantation (licences d'implantation, succursales), les restrictions à l'acquisition foncière (même si elles peuvent être contournées en créant une filiale), le niveau des aides d'État dans certains secteurs confrontés à des problèmes d'adaptation et de compétitivité, des défauts d'ouverture des marchés publics, des pratiques anormales (dumping de prix qui demeurent toutefois, au vu des procédures ouvertes, en nombre relativement limité, non-respect d'exigences environnementales, travail illégal).

3.5. *Cibler les priorités d'adaptation restantes*

3.5.1. Les auditions du Comité indiquent que les chantiers prioritaires pour les pays candidats concernent:

3.5.1.1. d'une façon générale, la consolidation des progrès déjà notés (gestion économique, productivité, qualité des biens et des services, culture d'entreprise, éducation du consommateur), avec une implication directe de la société civile;

3.5.1.2. dans le domaine de la politique économique, le renforcement de la stabilisation macroéconomique, la suppression des entraves aux échanges de produits et de services, la poursuite et l'accélération des privatisations, le développement de la libération des prix, les réformes fiscales appuyant l'économie de marché, le respect des disciplines monétaires, un régime fiable de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, l'appui des PME, le développement de la transposition des normes européennes, certifications et reconnaissances mutuelles, la protection de l'environnement;

3.5.1.3. dans le domaine des structures publiques, le renforcement de la réforme de l'État, des administrations, de l'appareil juridictionnel, de la politique de concurrence, l'acceptation des disciplines de l'OCDE et du Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption (conventions civile et pénale);

3.5.1.4. dans le domaine des structures économiques, le renforcement d'organisations professionnelles autonomes et représentatives, la modernisation des structures industrielles, commerciales, financières, également agricoles (avec de nouvelles concessions réciproques dans les échanges), et d'adaptation des infrastructures de transports, d'énergie, de télécommunications, notamment transfrontalières entre pays candidats et avec l'UE;

3.5.1.5. dans le domaine social, la transposition de l'acquis social communautaire, le développement du dialogue social, la lutte contre l'économie souterraine.

4. Le défi d'une efficacité accrue des méthodes d'appui

4.1. L'appui à la mise à niveau économique des pays candidats va imposer un effort d'adaptation des méthodes, autour de quatre volets: le recentrage des aides communautaires, l'intensification des actions de formation, l'amélioration des rapports d'évaluation, l'association anticipée à certaines politiques communautaires.

4.2. Optimiser l'aide communautaire

4.2.1. Les aides communautaires, programmées pour la période 2000-2006 dans l'«Agenda 2000» adopté en mars 1999 à Berlin, sont demeurées dans le cadre du plafond budgétaire communautaire fixé à 1,27 % du PNB. Elles prévoient de façon anticipative sur cette période une vingtaine de milliards d'euros pour les instruments de préadhésion et une cinquantaine de milliards, à dater de 2002, pour de nouveaux pays membres. Tout en étant significative, une telle aide ne suffira évidemment pas pour financer à elle seule les besoins de développement et de rattrapage des pays concernés.

4.2. L'Union européenne ne devrait pas considérer qu'elle s'est acquittée de ses responsabilités d'appuis financiers aux pays candidats du seul fait de l'adoption de l'Agenda 2000: pour le Comité, l'essentiel est à présent de cibler ces interventions communautaires sur l'appui à une économie de marché efficace en assurant un effet d'amorçage et de promotion de l'investissement privé qui seul peut mobiliser les ressources nécessaires. Pour atteindre cet objectif, le Comité souligne plusieurs nécessités:

4.2.2.1. il est en premier lieu indispensable de développer le partenariat avec les acteurs socioprofessionnels concernant les programmes nationaux d'adaptation à l'acquis communautaire et l'utilisation des aides communautaires, en assurant cette concertation aux niveaux de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation;

4.2.2.2. le contrôle de l'impact des aides sur le développement économique doit être renforcé, en s'appuyant notamment sur ce partenariat avec les acteurs socioprofessionnels;

4.2.2.3. le cadre d'activités des entreprises, y compris en accélérant la réforme de l'administration publique et en assurant la mise en place de juridictions qualifiées, efficaces et autonomes (justifiant de développer les opérations déjà amorcées de jumelages entre administrations nationales des États membres et des États candidats);

4.2.2.4. les programmes d'appui devraient privilégier davantage une dimension transnationale, renforçant la coopération régionale des pays candidats entre eux;

4.2.2.5. le développement de partenariats public/privé apparaît indispensable, notamment pour les projets de réseaux transeuropéens d'infrastructures (cf.: transports, énergie, télécommunications, environnement);

4.2.2.6. outre la conformité des aides communautaires avec les règles de concurrence, il importe aussi de veiller à une conditionnalité des aides tenant compte des disciplines communes, de la sécurité juridique concernant les personnes, les biens, les transactions et les investissements, du renforcement des dispositifs de lutte contre les irrégularités, les fraudes, la corruption, l'économie souterraine;

4.2.2.7. enfin, il est particulièrement nécessaire d'assurer le développement d'un système financier et bancaire fort et bien contrôlé.

4.2.3. Il serait par ailleurs utile de faciliter des jumelages entre des aides communautaires et des aides nationales des États membres pour renforcer l'impact de financement de certains projets, ce qui serait un moyen de pallier la limitation des aides communautaires et de concentrer davantage les aides européennes, qu'elles soient européennes ou nationales, sur certains projets prioritaires.

4.2.4. Le Comité souligne enfin la nécessité d'aménager à terme plutôt une dégressivité qu'une croissance des aides non remboursables, ce qui irait dans le sens d'une limitation globale des aides publiques dans le fonctionnement de l'économie européenne: il conviendrait donc d'accompagner ces aides publiques par des prêts à taux réduit, des bonifications d'intérêt, des garanties sur prêt ou des participations au capital, avec une meilleure coordination entre les aides des fonds et les prêts de la Banque européenne d'investissement, des banques et du secteur financier.

4.3. Intensifier les actions de formation

4.3.1. La mise à niveau des pays candidats va également requérir un effort de formation de grande ampleur, où les acteurs socioprofessionnels des pays membres vont jouer un rôle clé, en développant avec leurs homologues des pays candidats des accords de coopération et d'assistance mutuelle, en les informant de leurs droits et obligations vis-à-vis de l'acquis communautaire, et en appuyant leur adaptation en fonction de leurs besoins spécifiques.

4.3.2. Ces actions de formation par les acteurs socioprofessionnels et les partenaires sociaux, qui ont déjà commencé avec des appuis communautaires notamment du programme *Phare*, devraient se développer davantage encore à travers des missions d'experts, des stages et des échanges mutuels. Elles devraient contribuer à intégrer tous les facteurs d'adaptation et notamment:

- appuyer un cadre législatif et judiciaire favorable à l'initiative privée;
- diffuser le même référentiel de gestion;
- apprendre le bon usage des outils juridiques européens tels que le brevet européen, la marque communautaire, la certification CE, etc.;
- développer les accords de reconnaissance mutuelle;
- promouvoir le dialogue social.

4.4. Améliorer les rapports d'évaluation

4.4.1. L'état des lieux de la reprise de l'acquis communautaire fait l'objet de rapports annuels réalisés par la Commission

européenne en liaison directe avec les administrations des pays candidats, le dernier ayant été présenté le 8 novembre 2000.

4.4.2. Le Conseil Économie-Finances a convenu en novembre 2000 de débattre également de certains aspects particulièrement significatifs de la politique économique des pays candidats, notamment leurs programmes économiques et leur politique financière, pour les rapprocher de plus en plus de la pratique dans l'Union européenne (prévisions économiques, notification des agrégats, stabilité des finances publiques, etc.). Le Comité approuve cette initiative, qui permettra aussi de mieux associer les pays candidats au processus de Cardiff sur le renforcement de la fluidité économique du marché unique et de l'adaptation des marchés de services et de capitaux.

4.4.3. Par ailleurs, le Comité souligne que ses rencontres avec les représentants socioprofessionnels des pays candidats font fréquemment ressortir des appréciations directes venant du terrain assez différentes des rapports officiels, notamment sur les points suivants: état des réformes et des progrès, application des nouvelles législations, retards de reprise de l'acquis, problèmes de concurrence, entraves éventuelles au marché unique. Le débat sur l'adhésion à l'Union européenne, sur ses progrès, sur ses modalités et sur ses conditions doit être porté au cœur de la société civile, à travers un dialogue permanent avec ses représentants organisés. Le Comité recommande donc d'assurer désormais une implication directe des acteurs socioprofessionnels dans ces rapports pour mieux évaluer les évolutions réelles, concernant l'état des réformes et des progrès, l'application réelle des nouvelles législations, les entraves sur le terrain, etc.

4.4.3.1. Dans le même esprit, la Commission européenne devrait veiller à intégrer dans ses rapports d'évaluation les analyses et les recommandations issues tant des Conférences annuelles organisées par le Comité économique et social avec les représentants socioprofessionnels des pays candidats que des Comités consultatifs mixtes (CCM) bilatéraux qui ont été créés avec plusieurs d'entre eux. Par ailleurs, les pouvoirs publics des pays candidats qui n'ont pas encore proposé de créer un CCM devraient le faire incessamment.

4.5. Associer déjà les États candidats à certaines politiques communes

4.5.1. Il serait utile d'activer la préparation opérationnelle des pays candidats en les associant, dès la période de préadhésion, à la mise en œuvre de politiques communes, en cherchant à faire fonctionner déjà des espaces d'adhésion limités mais réels. Ceci faciliterait l'accélération des négociations et la définition d'échéanciers cibles pour chacune des adhésions.

4.5.2. Un bon exemple de cette approche est la signature récente par la Commission européenne d'accords de reconnaissance mutuelle des produits industriels (PECA) avec la Hongrie, la République tchèque et la Lettonie. Ces accords devraient s'étendre à d'autres pays candidats.

4.5.3. On peut aussi citer l'association à part entière des pays candidats qui a été convenue pour l'espace européen de recherche et notamment le 6^e Programme cadre.

4.5.4. Le Comité appuie par ailleurs la proposition de la Commission européenne, qu'il avait lui-même formulée dans un précédent avis concernant l'impact de l'élargissement sur le marché unique, d'étendre vers les pays candidats les centres de coordination et les points de contact «marché unique» déjà établis dans chacun des 15 États membres pour contribuer à régler sur une base bilatérale les obstacles qui peuvent encore se présenter dans les échanges mutuels.

4.5.5. Une telle approche coopérative pourrait aussi s'appliquer à la politique communautaire des douanes, alors que la plupart des nouveaux candidats auront lors de leur entrée dans l'Union européenne une frontière avec un pays tiers.

4.5.6. Le Comité appuie aussi les propositions faites en janvier 2001 par la Commission européenne, visant à faire adhérer dès 2001 les pays candidats à l'Agence européenne pour l'environnement.

4.5.7. Le Comité attire également l'attention sur la nécessité de prévoir la possibilité pour les pays candidats de se rallier au brevet communautaire dès qu'il sera adopté par l'Union européenne, avant même leur adhésion (sans que cette association ne complique d'aucune façon l'adoption par les 15 du brevet communautaire dès 2001). En effet, un déblocage du brevet communautaire, au bénéfice duquel les États candidats se trouveraient exclus, empêcherait de prendre en considération ces pays dans les nouveaux brevets qui seraient délivrés. Ce faisant, il s'avérerait impossible de les inclure ultérieurement dans les brevets communautaires délivrés avant leur adhésion, en raison des règles limitatives du droit de propriété intellectuelle et industrielle qui interdisent d'ajouter ultérieurement d'autres pays à ceux pour lesquels le brevet a été délivré à l'origine. Une telle situation créerait pour de très nombreux brevets communautaires un clivage au sein du marché unique, lorsqu'il s'élargira, contredisant les avantages escomptés légitimement de ce brevet.

4.5.8. Le Comité appuie enfin l'association des pays candidats aux objectifs poursuivis par l'Union européenne dans les négociations commerciales internationales, qui justifient une concertation étroite de la Commission avec eux, afin de renforcer le poids de l'Union européenne sur la scène internationale.

5. Le défi de la préparation d'une nouvelle cohésion dans l'Union élargie

5.1. L'élargissement de l'Union européenne va modifier très sensiblement les données de sa cohésion interne, au moment même où l'Union est engagée dans la poursuite de son approfondissement, loin d'être achevé. La recherche d'une cohésion optimale va se trouver compliquée par les retards et les écarts de développement des pays candidats qui sont, pour la plupart d'entre eux, tels qu'ils ne pourront se résorber que très partiellement d'ici leur adhésion effective. Ils subsisteront encore largement durant les premières années, sinon les premières décennies qui suivront l'adhésion. L'Union élargie devra donc apprendre à vivre avec une dispersion fortement accrue des niveaux économiques de ses États membres et de ses régions et trouver les moyens à la fois de s'y adapter et d'y remédier progressivement. Ni l'Agenda 2000 adopté à Berlin en 1999 ni la réforme du traité issue de l'accord de Nice en décembre 2000 ne suffiront à concilier élargissement et approfondissement s'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une réorganisation plus globale. Il convient donc d'engager des actions nouvelles, associant pleinement les pays candidats, pour simplifier la réglementation communautaire, coordonner les administrations nationales sur des missions communes, consolider l'UEM et renforcer ensemble la compétitivité du site Europe.

5.2. Simplifier la réglementation communautaire

5.2.1. La reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats est compliquée par la grande complexité de la réglementation communautaire. Alors que l'Union européenne devrait permettre de simplifier la réglementation en Europe, elle continue aujourd'hui d'édicter des dispositions trop complexes pour les utilisateurs, trop dispersées sinon contradictoires pour former un ensemble vraiment cohérent, trop plaquées sur les réglementations nationales existantes pour les harmoniser vraiment.

5.2.2. De leur côté, les États membres ne font pas assez preuve de discipline face à la réglementation commune, continuant à additionner les retards de transposition et les contentieux juridiques avec la Commission et la Cour de Justice européenne. Les 15 donnent ainsi aujourd'hui le mauvais exemple aux pays candidats.

5.2.3. Il faut donc resserrer l'efficacité de l'intervention communautaire en améliorant la pertinence et la qualité de la réglementation, et en renforçant les contrôles et les disciplines d'application. L'enjeu est de consolider le fonctionnement durable du marché unique, en facilitant la reprise de l'acquis par les pays candidats et en désencombrant les contentieux.

5.2.4. Le Comité s'est donc prononcé dans un avis d'octobre 2000⁽¹⁾ sur la nécessité d'engager un programme pluriannuel de simplification de la réglementation, comportant des codes de conduite des institutions et des États membres eux-mêmes — le Comité ayant montré l'exemple en adoptant le sien —, un renforcement du dialogue avec les représentants des utilisateurs de la réglementation, l'indépendance de l'analyse d'impact préalable aux projets de la Commission, l'examen systématique d'alternatives possibles à une réglementation, à travers des engagements volontaires, des accords contractuels, des autorégulations ou des corégulations des partenaires professionnels concernés, des méthodes efficaces de suivi (tableaux d'affichage, rapports annuels) en promouvant un étalonnage comparatif des meilleures pratiques.

5.2.5. Le Comité souhaite que les États candidats soient associés à ce programme de simplification de la réglementation, en adoptant eux aussi des codes de bonne de conduite et en promouvant la dialogue contractuel des partenaires économiques et sociaux.

5.3. *Coordonner les administrations nationales*

5.3.1. Le Comité souligne que cette simplification de la réglementation devra s'accompagner d'un renforcement des contrôles et des transpositions, dans des conditions responsabilisant davantage les États membres. La Commission européenne ne pourra pas assurer seule la bonne gestion du marché unique élargi, au moment même où il faudra renforcer les exigences de sécurité et les contrôles.

5.3.2. Le Comité est donc favorable à une implication directe des administrations des États membres dans le renforcement des différents contrôles sur le terrain, en adoptant des méthodes communes qui devraient être certifiées par la Commission. Les États candidats devront être invités à s'y associer, ce qui constituera pour eux le meilleur apprentissage de leur future adhésion. Il s'agira ainsi de développer, à l'image des centres de coordination marché unique récemment créés dans chacun des 15 États membres, des synergies entre administrations nationales agissant en fonction des intérêts du marché unique. Cette approche devra notamment s'affirmer pour la politique de concurrence, la protection de l'environnement, la sécurité des produits et des aliments, la santé et sécurité au travail, la lutte contre les fraudes fiscales et commerciales.

5.3.3. La Commission serait appelée à se recentrer sur la surveillance vigilante du bon fonctionnement de ces contrôles décentralisés. Elle devrait être habilitée à intervenir directement pour pallier d'éventuelles défaillances d'administrations nationales. Avec la perspective d'une Union de trente membres dotée d'administrations nationales très hétérogènes, les interventions de la Commission pourront justifier la création

d'inspections communautaires, tout particulièrement en ce qui concerne le contrôle et la répression des fraudes de portée européenne.

5.3.4. Concernant les douanes, le Comité attire l'attention sur l'objectif d'assurer des procédures identiques aux frontières extérieures de l'Union, suite à la suppression des contrôles intracommunautaires. Cet objectif pourrait justifier de dépasser le stade d'une coopération renforcée des administrations nationales et de viser une véritable unification des douanes européennes dès l'élargissement dans le cadre d'une seule administration communautaire.

5.4. *Consolider l'UEM*

5.4.1. L'union économique et monétaire, intégrant pleinement l'économie des États membres participant à l'euro, arrive à point pour relever le défi du renforcement de la cohésion économique et sociale dans l'Europe élargie. Elle devra consolider l'approfondissement de l'intégration économique par-delà les élargissements, et tirer progressivement vers elle, de façon inéluctable, les nouveaux pays adhérents.

5.4.2. Le Comité souligne le besoin de renforcer la coordination économique au Conseil Économie-Finances. L'Eurogroupe va être appelé à jouer un rôle moteur et devra se structurer et agir en conséquence. Au-delà des ministres de l'Économie et des Finances, d'autres formations du Conseil, notamment le Conseil Affaires sociales, devront elles aussi intégrer pleinement dans leurs débats et dans leurs décisions toutes les conséquences inédites de l'existence de l'euro.

5.4.3. Le Conseil Économie-Finances devra encourager les pays candidats à créer les bases juridiques et économiques de leur future participation à l'UEM, notamment en engageant les réformes structurelles qui vont dans ce sens (telle l'indépendance des banques centrales, qui a déjà beaucoup progressé). Le Comité souhaite que les pays candidats s'engagent à participer dès l'adhésion au Mécanisme de change européen (MCE2), qui a pris la succession du SME, ce qui assurera des bases solides à la stabilité des changes au sein du marché unique élargi et constituera un premier pas, au demeurant obligatoire, pour leur participation ultérieure à l'UEM.

⁽¹⁾ «La simplification de la réglementation au sein du marché unique», JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

5.5. Renforcer ensemble la compétitivité de l'Europe

5.5.1. Un mandat a été convenu au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 pour renforcer la compétitivité de l'Europe en assurant dans les différents États membres des adaptations structurelles majeures. Ce mandat devra être conduit avec toute la détermination nécessaire, afin de renforcer la capacité concurrentielle des entreprises, de développer l'innovation, de maîtriser les coûts collectifs et les dépenses publiques, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et le niveau d'emploi, de garantir la durabilité des régimes de protection sociale.

5.5.2. Le Comité recommande que les États candidats soient associés aux objectifs fixés à Lisbonne et aux rapports annuels d'évaluation lors des Conseils européens de printemps, pour:

- renforcer la capacité concurrentielle des entreprises, développer l'innovation, maîtriser les coûts collectifs et les dépenses publiques, améliorer le fonctionnement du marché du travail et le niveau d'emploi, garantir la modernisation des régimes de protection sociale;
- promouvoir l'étalonnage comparatif des meilleures pratiques.

Le Comité se félicite que le Conseil européen de Stockholm de mars 2001 ait explicitement exprimé son intérêt à une telle association.

5.5.3. Une telle association encouragera ces États à accélérer les réformes et les situera dans une situation de synergie mutuelle, non seulement entre eux, mais aussi vis-à-vis des 15 États membres. Chaque État candidat aura d'ailleurs toutes ses chances, surtout dans les domaines où il a engagé des réformes nouvelles avec des moyens neufs et la ferme volonté d'aboutir, tels l'ouverture économique et l'innovation, de faire jeu égal avec les 15 dans l'adaptation compétitive, voire même rejoindre les meilleurs d'entre eux.

6. Conclusions

6.1. En s'appuyant sur les débats qu'il a développés avec les représentants socioprofessionnels des pays candidats, le

Comité souligne la nécessité de renforcer, en prévision de l'élargissement, les efforts de reprise effective de l'acquis dans ces pays, des méthodes d'appui plus efficaces de l'Union européenne, la préparation d'une nouvelle cohésion économique dans l'Union élargie.

6.2. Le Comité constate que les États membres et les États candidats sont désormais engagés dans un avenir commun, qui justifie un appui permanent et efficace de l'Union européenne et de ses acteurs socioprofessionnels aux efforts de toute nature que les États candidats vont devoir poursuivre et intensifier pour mériter leur adhésion, forcément exigeante au niveau d'intégration désormais atteint, bien que non encore achevé, par l'Union.

6.3. Le Comité constate aussi qu'il serait tout à fait erroné de juger, après les décisions préalables de l'Union européenne concernant l'Agenda 2000 puis la réforme du traité, que cette adaptation relève des seuls pays candidats, alors que la préparation de l'Union élargie va au contraire nécessiter une adaptation en profondeur de l'Union européenne bien au-delà des réformes budgétaires et institutionnelles convenues, pour s'adapter aux conséquences inédites d'un tel élargissement.

6.4. Le Comité considère que ce double défi, pour les États candidats comme pour les États membres, doit être perçu comme une opportunité unique d'engager une rénovation en profondeur de l'Union européenne où tous seront gagnants, dans la mesure où elle assurera la compétitivité économique et le progrès social d'une Europe à la fois élargie et renforcée.

6.5. C'est pourquoi le Comité lance un appel pour que l'Union européenne engage dès 2001 un programme pluriannuel ambitieux et cohérent de préparation à l'élargissement pour renforcer l'efficacité des méthodes d'appui aux pays candidats tout en créant déjà parmi les 15 les conditions qui préserveront la cohésion de l'Europe élargie. Un tel programme devra associer les États membres et les États candidats, et impliquer en première ligne les acteurs économiques et sociaux de la société civile. L'objectif devra être de le mener à bien avant la fin des mandats actuels du Parlement et de la Commission.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale»

(2001/C 193/15)

Le 25 janvier 2001, 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 «Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 avril 2001 (rapporteur: M. Christie).

Le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité au cours de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001).

1. Introduction

1.1. Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale jette les bases d'un débat sur l'avenir des politiques européennes de cohésion après 2006. À cette date, jusqu'à dix pays d'Europe centrale et orientale seront devenus membres de l'UE. Dans son deuxième rapport sur la cohésion, la Commission retient l'hypothèse d'une Union de vingt-sept États et s'attaque aux défis que cet élargissement pose aux efforts de cohésion de l'Union.

1.2. Il ressort clairement des données figurant dans le Deuxième rapport que l'élargissement est un défi de taille pour les efforts de cohésion intra-européenne. À quelques exceptions près, le revenu par habitant des pays candidats d'Europe centrale et orientale est sensiblement inférieur à la moyenne européenne (moins de la moitié). Par ailleurs, les infrastructures économiques et sociales de ces pays sont inadaptées aux besoins d'une économie de marché moderne. Compte tenu de l'engagement pris par l'UE à l'article 158 du traité de «réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales», l'élargissement représente inévitablement un défi énorme pour les politiques de cohésion.

1.3. Le Deuxième rapport sur la cohésion précise toutefois que l'élargissement n'est pas le seul défi posé aux efforts de cohésion. L'Europe des Quinze est confrontée à toute une série d'autres évolutions économiques, sociales et territoriales (réformes politiques internes, union économique et monétaire, aspects financiers, etc.) qui soulèvent des questions importantes pour l'orientation future des actions de cohésion. Bien que les actions de l'Union en matière de cohésion soient plus ou moins arrêtées jusqu'en 2006, la Commission a sans aucun doute raison de proposer que la publication de ce Deuxième rapport lance le débat sur les politiques de cohésion après 2006.

1.4. Le Comité économique et social a subdivisé ses observations relatives au Deuxième rapport sur la cohésion en deux volets. Le présent avis constitue le premier volet des travaux

du CES; il traite des principes généraux des actions communautaires de cohésion après 2006 et se concentre sur les questions qui doivent, selon la Commission, être abordées dans le cadre de la préparation de la politique à mener après 2006. Cet avis servira de base à la contribution du CES au Forum sur la cohésion organisé par la Commission les 21 et 22 mai 2001. Le deuxième volet de ces observations figurera dans un autre avis, plus détaillé, dans lequel le CES examinera les informations et analyses présentées par la Commission dans son Deuxième rapport sur la cohésion.

2. Le rôle de la politique de cohésion

2.1. Le deuxième rapport sur la cohésion établit très clairement les défis que l'élargissement posera aux efforts de cohésion de l'Union européenne. Depuis l'adoption de l'Acte unique européen, le renforcement de la cohésion économique et sociale a été un principe fondamental de l'Union européenne, et des ressources considérables ont été affectées à cet objectif. Quoique la tâche soit ardue, concevoir une politique de cohésion qui réponde aux besoins d'une Union européenne à 27 pays ne doit pas porter préjudice à l'engagement de l'Union de renforcer la cohésion économique et sociale, ni à celui de soutenir les efforts de développement économique dans toutes les régions défavorisées de l'Union, comme prévu explicitement par l'article 158. À la lumière des nouveaux défis soulevés par l'élargissement, le Comité considère qu'il est essentiel que le débat qui est sur le point d'être entamé sur l'avenir de la politique de cohésion s'inscrive dans le contexte de la réalisation de ces objectifs.

2.2. Le débat sur l'avenir des mesures de cohésion sera sans aucun doute axé en grande partie sur leurs incidences budgétaires: quel sera le coût de la politique de cohésion et comment financer les dépenses supplémentaires? Si ces questions sont cruciales du point de vue économique et politique, elles ne devraient pas masquer les avantages économiques significatifs directs et indirects qui découlent de l'amélioration des perspectives et performances économiques des régions défavorisées de l'Union. La politique de cohésion

porte des fruits sur les plans économique et social bien au-delà des frontières des régions bénéficiaires, mais elle doit aussi contribuer à renforcer la compétitivité de l'Union dans son ensemble. Cet objectif ne pourra être atteint que si la politique de cohésion cible résolument le développement économique et social des zones concernées, et renforce ainsi la capacité de l'Union dans son ensemble.

2.3. Il ressort du Deuxième rapport sur la cohésion que les actions menées depuis 1988 ont considérablement atténué les disparités économiques dans l'Union européenne. Dans les trois États membres les moins prospères (Grèce, Espagne et Portugal), le revenu moyen par habitant est passé de 68 % de la moyenne de l'Union en 1988 à 79 % en 1999, ce qui représente une réduction d'un tiers de l'écart initial. Ces chiffres traduisent également une amélioration considérable dans les États les plus pauvres et montrent l'importance du rôle que les actions de cohésion ont joué par le passé et qu'elles continueront de jouer à l'avenir.

2.4. Les fonds structurels ont aussi joué un rôle clé pour stimuler la mutation économique en dehors des régions de l'objectif 1, c'est-à-dire dans les régions industrielles en déclin et dans les zones rurales et périphériques, et accordé des aides aux ressources humaines, conformément à l'objectif 3 (ancien objectif 4). Quoique l'impact de ces mesures soit difficilement quantifiable, il n'en reste pas moins que leur effet qualitatif a été considérable. La raison en est que le processus de développement économique régional qui doit être suivi afin de pouvoir bénéficier de l'aide communautaire à la cohésion a été en soi un catalyseur de premier ordre pour améliorer les performances économiques de nombreuses régions. Cela a nécessité que les États membres adoptent une approche du développement économique régional au cœur de laquelle on trouve la concentration des efforts, la programmation des interventions, le partenariat et l'additionnalité, approche qui aurait pu autrement ne pas être suivie et qui a engendré des avantages économiques et sociaux non négligeables. Ainsi, les actions de cohésion de l'UE ont clairement apporté une «valeur ajoutée» dans la mutation économique des régions en déclin industriel et des régions rurales et périphériques.

3. Thèmes spécifiques

3.1. *Rôle de la politique de cohésion dans l'Union élargie à 27 États membres et dans un monde économique et social en évolution rapide*

3.1.1. Depuis 1988, la politique de cohésion est un élément central des efforts consentis par l'UE en vue de créer une «union de plus en plus étroite» entre ses citoyens. Le Comité considère qu'il est essentiel de poursuivre la convergence économique entre les régions de l'Union par le biais de politiques actives pour préserver le modèle de société européen.

Les actions de cohésion reflètent et renforcent ce modèle de société, dans lequel l'égalité des chances et l'octroi de garanties sociales fondamentales par les politiques publiques nationales et européennes sont des valeurs sociales et politiques essentielles. Ces actions visent principalement à améliorer les possibilités des régions défavorisées, c'est-à-dire des régions dont le handicap économique relatif pourrait s'accroître dans la mesure où les forces de l'intégration économique s'intensifient au niveau mondial et européen et où le rythme des évolutions technologiques et sociales s'accélère. Comme la Commission le reconnaît dans son Deuxième rapport sur la cohésion, ces forces conjuguées ont tendance à déboucher sur une répartition territoriale inégale de l'activité économique, les régions les plus proches du «cœur» du marché tirent davantage profit de celui-ci que les régions situées à sa «périphérie» économique et géographique — et encore faut-il que ces dernières en tirent un quelconque avantage. Les efforts de cohésion de l'Union ont dans une large mesure aidé les régions défavorisées à lutter contre les conséquences du processus d'intégration économique, susceptibles d'être néfastes sur le plan économique et source de fractures sur le plan social.

3.1.2. L'élargissement posera des défis fondamentalement nouveaux, en terme d'économie, de politique et d'action publique, aux efforts de cohésion de l'Union. Le Deuxième rapport sur la cohésion met clairement en évidence que les besoins des pays candidats en matière de développement économique régional sont considérables. Pour relever ces défis, l'Union doit engager des actions de cohésion durables et ciblées adaptées aux besoins spécifiques des pays candidats en matière de développement économique. Une attention particulière devrait être accordée à la promotion du rôle des femmes dans l'emploi.

3.1.2.1. En outre, la Commission devrait étudier de nouvelles manières — novatrices — de répondre aux défis soulevés par l'élargissement. Par exemple, il pourrait être très utile de rechercher de meilleures synergies entre les actions entreprises au titre des fonds structurels, les crédits aux investissements de la Banque européenne d'investissement et les capitaux privés disponibles. Ces synergies ont un fort potentiel qui pourrait susciter un accroissement des investissements productifs dans les pays candidats.

3.1.3. Parallèlement, les actions de cohésion de l'Union doivent continuer de lutter contre les problèmes régionaux qui se posent toujours dans les quinze États membres. Bien que les actions menées depuis 1988 aient donné d'excellents résultats, il est probable que l'aide au titre des politiques de cohésion reste un élément clé du développement économique des régions défavorisées des Quinze après 2006. Toutefois, de même que la politique de cohésion en faveur des régions des pays candidats devrait être conçue pour répondre à leurs besoins spécifiques en matière de développement compte tenu de leur contexte économique et social, l'aide accordée au titre de la cohésion aux régions défavorisées des quinze États membres actuels après 2006 devrait être elle aussi adaptée à ce que seront alors leurs exigences et priorités, lesquelles pourront être différentes de celles auxquelles tentent de répondre les actions de cohésion actuelles.

3.1.4. Depuis 1988, de nombreuses leçons ont été tirées en ce qui concerne l'efficacité des actions de cohésion, et les actions ont été adaptées en conséquence. Dans le contexte des défis qui se posent à l'Union, il est essentiel que la future politique de cohésion prenne en compte les expériences passées en intégrant les pratiques les meilleures au vu des résultats obtenus et en réglementant la politique de cohésion en fonction de celles-ci. Dans ce cadre, nous invitons instamment la Commission à poursuivre le développement et l'amélioration de ses techniques d'évaluation de l'efficacité des interventions entreprises au titre des fonds structurels.

3.2. *La cohésion dans le contexte des autres politiques communautaires*

3.2.1. Il est essentiel que les objectifs de toutes les politiques communautaires soient, dans la mesure du possible, cohérents. Si tel n'est pas le cas, il faudra adapter certaines politiques afin de remédier aux problèmes créés par des décisions prises dans le cadre d'autres politiques. Les mesures arrêtées doivent être véritablement coordonnées, ce pourquoi il importe d'assurer la cohérence des activités de cohésion de l'UE et des autres politiques communautaires. Néanmoins des tensions entre les différentes politiques sont inévitables. Par exemple, bien que, comme le souligne le Deuxième rapport, la stabilité macroéconomique contribue à la convergence économique au niveau national, il est possible qu'en raison de certaines contraintes imposées aux politiques budgétaires nationales aux fins de la stabilité (par exemple par le biais du pacte de stabilité et de croissance), les gouvernements aient plus de mal à financer des politiques destinées à réaliser la convergence économique. De même, bien que le marché intérieur ait été bénéfique, et le soit toujours, pour l'ensemble de l'Union, il est possible qu'il ait contribué à l'émergence, au niveau de l'Union, d'un modèle de développement économique «centre/périphérie».

3.2.2. Les conflits entre les objectifs des différentes politiques européennes pourraient devenir plus aigus encore. Les communautés qui vivent de l'agriculture et celles qui vivent de la pêche, par exemple, craignent que les réformes actuelles des politiques agricole et de la pêche ne suscitent d'importants problèmes économiques et sociaux en leur sein. Non seulement ces réformes auront-elles des effets négatifs dans les régions spécifiques de l'UE à 15, mais encore contribueront-elles sans aucun doute aux problèmes régionaux dans les pays candidats.

3.2.3. Il est bien entendu indispensable de développer ces domaines d'action afin d'améliorer la compétitivité, les normes environnementales et les niveaux de productivité, ce dont l'UE dans son ensemble doit tirer profit. De plus, il est nécessaire de procéder à des réformes spécifiques, par exemple dans le secteur de la PAC, pour que l'UE puisse satisfaire à ses obligations internationales. Il serait à la fois malencontreux et inefficace que l'UE évite de prendre certaines décisions uniquement en raison de l'impact qu'elles auraient sur la

cohésion. Par ailleurs, il est certainement équitable de suggérer que ceux qui tirent directement profit des réformes des politiques au niveau de l'UE, y compris l'élargissement, doivent être disposés à dédommager les régions qui sont tout à fait ou relativement défavorisées par ces mêmes réformes, par une contribution accrue aux efforts de cohésion de l'UE.

3.3. *La cohésion dans le contexte des politiques économiques nationales*

3.3.1. Les politiques nationales des différents États membres jouent un rôle crucial dans l'élaboration du contexte général qui influencera de manière significative les perspectives économiques des régions de l'UE. Aussi est-il essentiel que les États membres reconnaissent l'impact régional de leurs politiques économiques et s'assurent — dans toute la mesure du possible — que leurs politiques nationales renforcent la convergence économique régionale et non le contraire. En effet, les études de la Commission sur les régions soulignent régulièrement que la convergence économique régionale est réelle au niveau de l'UE mais que l'on enregistre des disparités économiques régionales au niveau des différents États membres. Cette situation est en grande partie due à l'impact négatif des politiques économiques nationales sur les régions. Le Comité propose que lors du prochain examen des politiques de cohésion, une attention accrue soit prêtée à l'impact régional des politiques économiques nationales et que des modalités soient prévues afin qu'il soit tenu compte dans le processus d'élaboration des politiques économiques nationales des effets économiques régionaux de celles-ci, lorsque ce n'est pas encore le cas.

3.4. *La réforme des politiques de cohésion en préparation de l'élargissement*

3.4.1. La préparation des politiques de cohésion en vue de l'élargissement constitue un défi majeur d'ici à 2006. Dans la présente partie de l'avis, nous examinerons les questions spécifiques devant selon la Commission fournir matière à réflexion. Nous développerons plus amplement ces considérations lors de la prochaine étape de nos délibérations.

3.4.2. Principes fondamentaux des actions de cohésion

3.4.2.1. De l'avis du Comité, les principes fondamentaux qui ont sous-tendu les actions de cohésion menées depuis 1988 doivent continuer à former la base des actions de cohésion après l'élargissement — concentration, programmation, additionnalité et partenariat. Durant chacune des précédentes périodes de programmation, ces principes ont apporté une contribution positive qui a permis aux fonds structurels d'atteindre leurs objectifs. C'est pourquoi, dans le contexte de l'élargissement, nous invitons instamment la Commission à rechercher des modalités permettant de renforcer l'efficacité de ces principes.

3.4.3. Implications financières de l'élargissement

3.4.3.1. L'extension des politiques de cohésion en vue d'honorer les obligations découlant de l'élargissement de l'Union nécessiteront un accroissement des ressources financières attribuées à ces politiques. Quoique le Comité reconnaisse que ce seront probablement les États membres les plus riches qui prendront à leur charge la plus grande partie de l'accroissement des dépenses de cohésion, l'augmentation des moyens budgétaires affectés à la cohésion est une conséquence inévitable de l'élargissement. Toutefois, l'élargissement entraînera des avantages économiques pour tous les États membres, en particulier pour les économies dynamiques situées au cœur géographique du marché intérieur. Dès lors, une partie de l'accroissement de la charge financière supporté par ces pays en raison de l'élargissement sera compensée par les avantages économiques que celui-ci entraînera. Le Comité souscrit à l'avis de la Commission selon lequel «... pour rester crédible, la politique régionale et de cohésion doit pouvoir s'appuyer sur des ressources financières appropriées pour faire face aux besoins résultant du nouveau contexte»⁽¹⁾.

3.4.4. Aide aux régions en retard de développement (Objectif 1)

3.4.4.1. L'un des principaux problèmes suscités par l'élargissement sera celui des critères d'éligibilité aux aides de l'objectif 1 après 2006. Cette difficulté est imputable à la modification de l'éligibilité à l'objectif 1 qu'entraînerait le maintien des critères actuels d'éligibilité. L'élargissement entraînera une diminution prononcée de la moyenne communautaire du revenu par habitant, et une stricte application de la règle des 75 % du PIB par habitant au titre de l'objectif 1 aura pour conséquence que nombre des régions bénéficiaires actuelles (UE15) ne pourront plus bénéficier d'aide au terme de l'actuelle période de programmation. Dès lors, une partie importante des discussions menant à l'élargissement portera sur les modalités de définition d'une politique de cohésion qui répondra aux besoins spécifiques des régions défavorisées des futurs nouveaux États membres, tout en tenant compte de la nécessité de poursuivre le développement économique des régions défavorisées des États membres actuels.

3.4.4.2. Le Comité estime que les régions où le développement est en retard par rapport à la moyenne communautaire doivent continuer à bénéficier d'une priorité dans le cadre des actions de cohésion. Par ailleurs, le Comité est favorable au maintien de critères transparents, valables dans l'ensemble de l'Europe, pour déterminer les régions éligibles à l'aide au titre de l'objectif 1, ainsi qu'à la préservation du système actuel où la Commission désigne seule les régions qui satisfont ces critères.

3.4.4.3. Dans son rapport, la Commission présente quatre options pour l'avenir des financements de l'objectif 1, chacune d'entre elles offrant des solutions différentes pour les difficultés qui apparaîtront dans le sillage de l'élargissement. Ces options sont les suivantes:

- une application stricte du seuil de 75 %: les régions ayant cessé d'être éligibles mais continuant néanmoins à nécessiter une aide peuvent recevoir un soutien par d'autres biais que les mesures de l'objectif 1;
- un régime identique au précédent, mais assorti d'un double système d'aide aux régions ayant perdu leur éligibilité à l'objectif 1, le premier étant destiné aux régions qui dépassent le seuil de 75 % tel qu'il est actuellement calculé et le second à celles qui le dépassent en raison de la chute du niveau moyen de revenu par habitant induite par l'élargissement;
- établissement d'un seuil de PIB par habitant supérieur à 75 %, afin d'étendre l'éligibilité aux régions en retard de développement qui restent en dessous du seuil de 75 % tel qu'il est calculé actuellement;
- établissement de deux critères d'éligibilité: un pour l'Europe des 15 et l'autre pour les pays candidats.

3.4.4.4. Chacune de ces options possède des éléments spécifiques que le Comité juge positifs, mais aucune ne semble apporter la réponse qui convient aux problèmes qui ne manqueront pas de se poser. Le Comité analysera ces options de manière plus détaillée durant la deuxième phase de ses travaux sur le présent avis, mais formule déjà les observations suivantes:

- le Comité estime qu'une politique de cohésion à deux vitesses n'est pas souhaitable (comme proposé dans l'option 4); le Comité craint que cela ne génère des tensions politiques et sociales indésirables dans l'UE et ne donne à penser que l'on assiste à la naissance de deux «classes» de membres de l'Union;
- nous ne considérons pas qu'il convienne que les régions actuellement éligibles au soutien de l'objectif 1, et qui continueront à avoir besoin d'aide après 2006, cessent d'avoir droit à cette aide pour la seule raison que l'élargissement diminuera automatiquement la moyenne communautaire du PIB par habitant. La Commission estime qu'une application stricte du seuil de 75 % à ce stade aurait pour effet que la moitié à peu près de la population de l'Union à 15 qui est actuellement éligible aux aides de l'objectif 1 perdrait le droit à ces aides;
- l'option consistant à relever le seuil d'éligibilité à l'objectif 1 au-delà de 75 % du PIB par habitant présente l'avantage de la transparence et de l'objectivité. En outre, elle garantit que les régions qui continuent à avoir besoin du soutien de cohésion continueront à en bénéficier jusqu'à ce qu'un processus endogène de développement économique ait débuté. Cela est vivement souhaitable. La difficulté consiste toutefois à définir un nouveau seuil qui ne porte pas préjudice au respect du principe de concentration des mesures de cohésion. Il importe que les États membres n'utilisent pas le débat sur le nouveau seuil pour demander qu'il soit fixé à un niveau qui convienne le mieux à leurs régions plutôt que de refléter l'intérêt communautaire;

⁽¹⁾ Deuxième rapport sur la cohésion, Conclusions et recommandations, page XXXVII.

- le Comité estime que la deuxième option — qui consiste à conserver le seuil de 75 % tout en prévoyant des modalités de suppression progressive des aides pour protéger les intérêts des régions actuellement éligibles — n'est pas sans mérites. Elle prémunit les régions concernées contre une perte brusque de l'aide au développement, avec tout ce que cette perte entraînerait pour leur économie; toutefois, elle suppose que ces régions cesseront à terme d'être éligibles au soutien de cohésion si leur PIB par habitant dépasse le seuil de 75 %, même si elles continuent à pâtir de handicaps considérables en termes de développement économique. De notre point de vue, cela n'est pas acceptable;
- le Comité ne voit pas pourquoi il serait nécessaire d'exclure la possibilité que des instruments spécifiques et ciblés d'aide régionale soient mis sur pied pour aider les régions anciennement éligibles au titre des critères de l'objectif 1 mais qui ne nécessitent plus le type de soutien généralement offert dans ce cadre, par exemple les régions où les problèmes fondamentaux au niveau des infrastructures ont été éliminés. Cela pourrait être réalisé par un recours accru aux instruments horizontaux — par exemple en accroissant les ressources attribuées au Fonds social européen pour intensifier le volet «développement des ressources humaines» de l'aide à la cohésion (à savoir les politiques d'éducation, de formation et de réadaptation professionnelle), ou en mettant sur pied des initiatives communautaires pertinentes pour les problèmes majeurs qui existent dans ces régions sur le plan de la technologie ou de l'investissement;
- la Commission s'interroge sur l'opportunité d'élargir les critères de distribution des ressources et d'y inclure l'emploi. Le Comité craint que le recours à cet indicateur ne fausse l'image que l'on peut avoir de l'ensemble d'une région, car il se peut que certaines zones d'une région connaissent (temporairement peut-être) un essor de leur activité économique. Le danger sous-jacent serait l'émergence d'économies régionales dans lesquelles un noyau relativement réduit, qui enregistre de bons résultats économiques, serait entouré d'une vaste périphérie aux faibles possibilités de développement. Le fil conducteur de l'aide apportée au titre de l'objectif 1 devrait rester l'amélioration des possibilités qu'ont les régions d'activer une croissance économique endogène. Si le taux d'emploi est effectivement un indicateur valable à cet égard, il peut néanmoins donner aisément une image incomplète, voire faussée.

3.4.5. Élargissement et transferts financiers

3.4.5.1. Les besoins de développement économique des régions en retard de développement des pays candidats diffèrent à bien des égards, et non des moindres, de ceux de nombreuses régions en retard de développement dans l'Union à quinze, régions qui, en 2006, auront bénéficié de presque deux décennies d'aide à la cohésion. En outre, il faut prendre en considération la capacité des régions des pays candidats à absorber le soutien de cohésion disponible au titre des règles actuelles, ainsi que les restrictions concernant le niveau maximal du soutien de cohésion arrêtées lors du Conseil européen de Berlin, ce qui laisse penser que les règles actuelles

pour l'objectif 1 qui conviennent à l'Union à quinze sont susceptibles de ne pas être adaptées aux besoins des nouveaux États membres. Il convient de souligner les points suivants:

- la politique de cohésion doit être conçue de telle manière qu'elle réponde aux conditions particulières des régions défavorisées des pays candidats éligibles à une aide. Les conditions économiques et sociales qui prévalent dans les pays candidats sont uniques à bien des points de vue, et la Commission devrait s'assurer que les actions envisagées le soient en tenant compte de ces conditions;
- il est primordial que les enseignements tirés de 25 ans d'expérience en matière d'actions de cohésion se reflètent dans la politique de cohésion qui sera mise sur pied pour faire face à la situation d'après 2006;
- une modulation des taux d'assistance économique disponible pour les régions des pays candidats pourrait être nécessaire afin de tenir compte de (a) la capacité d'absorption de ces régions et (b) de la disponibilité de financements publics et privés.

3.4.6. Régions ultrapériphériques, de montagne et insulaires

3.4.6.1. Les régions ultrapériphériques, de montagne et insulaires — dont l'infrastructure économique et sociale est très faible — continueront à nécessiter une attention particulière dans le cadre des actions de cohésion de l'objectif 1. Les réformes des mesures de cohésion suite à l'élargissement ne doivent pas entraîner un affaiblissement du soutien destiné à ces communautés très vulnérables. Le Comité salue l'engagement d'améliorer le soutien à ces régions, pris par le Conseil européen dans les paragraphes 55 à 57 des conclusions du Sommet de Nice.

3.5. Soutien au titre de l'objectif 2

3.5.1. Le Comité prend acte des observations de la Commission concernant les problèmes auxquels elle est confrontée dans le cadre de la gestion des actions de cohésion au titre de l'objectif 2, en particulier s'agissant du manque de flexibilité du système actuel et du caractère limité des informations statistiques et autres, ce qui complique grandement son action pour ce qui est de la définition des régions éligibles. La Commission propose de passer à un système de «zonage indirect» pour les régions confrontées à des problèmes structurels autres que ceux relevant de l'objectif 1. Dans ce système, les zones éligibles sont désignées par les gouvernements nationaux sur la base d'un ensemble de paramètres établis par la Commission (à l'instar de ce qui se fait pour les Initiatives communautaires). Le CES formule les observations suivantes:

- quoique conscient des mérites de cette approche, la mise en œuvre de celle-ci doit être prévue de telle manière qu'elle contraigne les États membres à vérifier le respect des règles communautaires — en particulier pour ce qui est du partenariat et de l'additionnalité, pour lesquels des garanties suffisantes sont nécessaires. Si ce n'est pas le cas, on court le risque que les ressources déployées ne reflètent pas comme il convient les besoins et les possibilités locales, ou qu'elles ne suffisent pas pour s'attaquer aux problèmes structurels de ces régions;

— il pourrait être nécessaire d'accorder une attention particulière aux politiques de développement économique qui revêtent un intérêt communautaire plus large, parce que leurs bénéficiaires ne profitent pas uniquement à un État membre. On pense notamment aux interventions transfrontières.

3.6. *Politique de cohésion et valeur ajoutée communautaire*

3.6.1. Comme cela a été relevé dans l'introduction, et comme le font clairement apparaître les statistiques présentées par la Commission, les actions de cohésion de l'Union ont apporté des avantages économiques substantiels aux régions de l'objectif 1. Les efforts collectifs ont fourni une «valeur ajoutée» considérable aux régions en retard de développement.

3.6.2. Le Comité fait également valoir qu'une «valeur ajoutée» non négligeable a également résulté des actions dans les régions de l'objectif 2 et de l'objectif 3 et de la mise en œuvre des Initiatives communautaires. Il ne fait aucun doute que la politique de cohésion de l'UE a exigé de nombreux États membres qu'ils adoptent de nouvelles pratiques de développement régional qui engendrent des gains économiques sensibles et contribuent par là au processus de mutation économique. Le respect des principes de concentration, de partenariat, de programmation et d'additionnalité a été une source autonome de «valeur ajoutée» pour les actions de cohésion de l'UE. Il est impératif que cet aspect soit préservé à l'avenir, et que les politiques de cohésion continuent dans l'ensemble à relever de règles communes reflétant les meilleures pratiques de développement économique régional.

3.6.3. Il est également important de souligner que les économies régionales éligibles aux aides ne sont pas les seules bénéficiaires des efforts de cohésion de l'UE. Une grande partie de l'aide octroyée aux régions en retard et devant s'adapter reviendra aux régions plus prospères sous forme d'achat de biens et de services. De plus, les régions en retard de développement deviendront plus prospères et, partant, représenteront d'importants marchés supplémentaires pour les entreprises des régions plus prospères. Sous la double influence de l'achèvement du marché intérieur et de l'union monétaire, la majorité des dépenses effectuées dans l'UE reste dans celle-ci: les importations en provenance de pays tiers représentent un pourcentage relativement réduit du PIB. C'est la raison pour laquelle la réussite des efforts de cohésion de l'UE représente une source additionnelle de demande globale pour l'ensemble de l'UE et, partant, constituent un élément important du processus de croissance économique dans toute l'UE.

3.7. *Intervention de la Communauté: mesures horizontales*

3.7.1. Le Deuxième rapport sur la cohésion lance le débat sur la territorialité (ou «zonage») de l'aide, par opposition à un recours accru aux mesures horizontales destinées à atteindre des objectifs économiques et sociaux spécifiques et basées sur l'expérience tirée des programmes d'initiatives communautaires («zonage indirect»). Le Comité a reconnu de longue date (et a vanté) les avantages des instruments horizontaux (y compris

les initiatives communautaires) dans la lutte contre les disparités économiques régionales, en raison de leur flexibilité intrinsèque et du fait qu'elles peuvent s'attaquer directement à des problèmes régionaux spécifiques. Par conséquent, en conformité avec les orientations proposées par le Deuxième rapport et comme relevé plus haut dans le présent avis, le Comité considère qu'un système de zonage indirect serait utile pour octroyer des aides à la cohésion à des régions autres que celles en retard de développement (c'est-à-dire les régions de l'objectif 1). En particulier, nous estimons que favoriser la poursuite du développement des ressources humaines doit être une priorité fondamentale dans les régions qui perdront leur éligibilité à l'objectif 1 après 2006, et qu'il convient de consacrer des ressources supplémentaires à cette mission au niveau de l'UE.

3.8. *Le rôle de l'UE dans la politique économique régionale*

3.8.1. La responsabilité de l'aide au développement économique dans les régions défavorisées de l'UE est actuellement partagée entre les niveaux communautaire, nationaux et régionaux de gouvernement et d'administration. Nous restons convaincus que cette approche est la bonne et que les actions de cohésion doivent continuer à refléter les aspirations qui sous-tendent l'ensemble de l'Union européenne, telles qu'elles sont consacrées dans le traité. La cohésion est une politique où la mise sur pied d'une approche uniforme dans un cadre de responsabilité financière commune offre une valeur ajoutée certaine. Quoiqu'il y ait des domaines spécifiques de la politique de cohésion dont la mise en œuvre peut être à juste titre laissée aux États membres (dans le respect d'orientations arrêtées au niveau communautaire), la plus grande partie de l'effort total de cohésion doit continuer à être géré conjointement par l'UE et les niveaux nationaux et locaux de gouvernement.

3.8.2. Cette approche de «partenariat» a été un facteur déterminant de la réussite des actions de cohésion depuis 1988. Dès lors, nous plaçons pour qu'elle reste au cœur des actions de cohésion après 2006. Le partenariat combine les avantages techniques qu'une approche «bottom-up» du développement régional peut fournir et ceux d'une approche liée à l'existence d'une responsabilité à l'échelle de l'Union pour l'amélioration du niveau de vie matériel des citoyens dans toutes les régions de l'UE. Un partenariat réel avec les partenaires sociaux à tous les stades de la programmation est primordial pour la bonne application des politiques de cohésion économique et sociale. Toute velléité de réduire le rôle du partenariat dans les actions de cohésion affaiblira la politique menée en la matière.

3.8.3. Il va de soi que le processus d'élargissement et d'approfondissement de l'Union européenne offre des avantages différents aux différentes économies. L'élargissement accroîtra considérablement la taille du marché intérieur de l'UE et fournira par conséquent de nouvelles et considérables opportunités économiques à tous les États membres de l'Union. Il est primordial que tant les pays candidats que les régions

défavorisées du point de vue économique des actuels États membres puissent partager ces gains économiques. C'est là le fondement de la responsabilité financière commune de l'UE pour les actions de cohésion. Toute velléité d'affaiblissement de cette notion de responsabilité financière commune est, de notre point de vue, appelée à affaiblir la cohésion économique et sociale de l'UE et doit donc être évitée.

3.8.4. Parallèlement, comme le font apparaître de manière évidente les règlements régissant l'application des politiques de cohésion, une grande partie de leur mise en œuvre relève — et doit continuer à relever — des États membres concernés, ce qui est conforme au principe général de la subsidiarité ancré dans différents chapitres du traité. Toutefois, il ne faut pas que cette latitude puisse compromettre la capacité de la Commission de garantir qu'il soit recouru aux meilleures pratiques de mise en œuvre dans chaque État membre.

4. Conclusions

4.1. L'élargissement constitue un défi énorme pour les efforts de cohésion économique et sociale dans l'ensemble de l'Union européenne. Pour relever ce défi, il faudra que des ressources plus importantes soient attribuées aux politiques communautaires de cohésion. C'est là une conséquence inévitable de l'élargissement.

4.2. Le Comité est favorable à la poursuite de l'aide territoriale au titre de l'objectif 1 et estime qu'une partie substantielle des efforts de cohésion de l'UE doit cibler ces régions. Le principe de la concentration de ces efforts ne doit pas être remis en question.

4.3. Le Comité a examiné les options présentées par la Commission s'agissant des implications de l'élargissement pour les régions actuellement éligibles à un soutien au titre de l'objectif 1 des actions de cohésion. La position du Comité est la suivante: les critères d'éligibilité à l'objectif 1 ne doivent pas aboutir à exclure les régions qui reçoivent actuellement une aide et dont le développement économique continuera à dépendre de ce soutien de cohésion. La meilleure façon de ce faire est de relever le seuil actuel au-delà de 75 %.

4.4. Les actions de cohésion de l'UE offrent une valeur ajoutée considérable aux régions défavorisées. Non seulement ces actions ont-elles un impact direct sur le niveau de vie et l'emploi, mais encore offrent-elles des avantages indirects considérables dus à l'application des principes de concentra-

tion, de programmation, de partenariat et d'additionnalité que les États membres doivent suivre pour la mise en œuvre de l'aide à la cohésion. Ces actions devraient également prendre en compte le principe d'égalité des chances dans le domaine de l'emploi des femmes.

4.5. Le Comité reconnaît la validité des arguments de la Commission en faveur d'un régime de «zonage indirect» permettant d'apporter une assistance en dehors des régions de l'objectif 1. Toutefois, si cette modification du système est mise en œuvre, elle doit s'accompagner de règlements qui garantissent que les principes de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité continuent à être observés par les États membres, si nécessaire en intensifiant les mécanismes de surveillance et d'évaluation.

4.6. Le Comité recommande que la Commission recherche des moyens d'exploiter au maximum les activités menées par la Banque européenne d'investissement en conjonction avec des capitaux du secteur privé en vue d'accroître le rôle qu'elles jouent dans les actions de cohésion de l'UE. Une stratégie de développement économique qui associe ces partenaires est susceptible de dégager des synergies considérables.

4.7. Les politiques de cohésion doivent continuer à s'inscrire dans un cadre de responsabilité financière commune et dans celui de l'intérêt commun de l'Union. Le Comité souhaite voir garanti que les politiques des États membres continuent à relever d'objectifs établis conjointement au niveau de l'Union européenne.

4.8. Le bon fonctionnement de la surveillance et du partenariat est primordial pour que la réussite des actions de cohésion perdure. Le Comité estime que ces éléments sont essentiels pour la réussite des politiques de cohésion après l'extension de celles-ci aux pays candidats. Dès lors, la Commission devrait prendre des mesures, en tant que de besoin, pour aider les pays candidats à concevoir et à mettre en œuvre les dispositifs institutionnels nécessaires pour faciliter tant la surveillance que le partenariat.

4.9. Le Comité souscrit aux dix priorités en matière de cohésion économique et sociale que la Commission désigne comme devant être au cœur des efforts de cohésion dans l'avenir. Dans le contexte de l'élargissement et compte tenu de l'impact des réformes actuelles des politiques sur les régions de l'UE à 15, ces priorités devraient garantir que les actions de cohésion tiennent compte des défis les plus importants auxquels l'Union européenne est confrontée en termes de cohésion.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres»

(2001/C 193/16)

Le 11 décembre 2000 le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2001 (rapporteur: M. Melícias).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 26 avril 2001), le Comité économique et social a adopté par 98 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social est invité à se prononcer sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres»⁽¹⁾.

1.2. Le Comité est convaincu que cette proposition constitue une étape nécessaire et positive vers «une politique commune dans le domaine de l'asile incluant un régime d'aide européen commun» et un «élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité, et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté» (premier considérant).

1.3. Le Comité estime en outre que la proposition de directive à l'examen s'inscrit dans le prolongement des conclusions de Tampere, qui prévoient «qu'un tel régime devrait comporter, à court terme, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace dans les États membres» (3^e considérant).

1.4. Enfin, il est d'avis que «les normes minimales énoncées dans la présente (proposition de) directive doivent donc permettre aux États membres d'appliquer un système simple et rapide capable de traiter rapidement et correctement les demandes d'asile, en conformité avec les obligations internationales et les constitutions des États membres» (6^e considérant).

2. Observations générales

2.1. Le Comité considère que le document mérite d'être pris en considération en ce qui concerne notamment les points suivants:

2.1.1. La proposition de directive à l'examen fait explicitement référence à la Convention de 1951 relative au statut de réfugié (Convention de Genève) ainsi qu'au Protocole de New-York de 1967, notamment en ce qui concerne la définition de réfugié (article 2, lettre b) de la proposition de directive), soulignant ainsi l'importance humaniste et humanitaire de cet

instrument du droit international. En effet, le Comité est d'avis que l'application uniforme d'une politique commune en matière d'asile, sur le territoire européen, requiert une interprétation uniforme de la Convention de Genève.

2.1.1.1. Il faut garder présent à l'esprit que la Convention de Genève constitue un instrument au service des droits de l'homme. Les références, contenues dans les considérants, à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 renforcent l'idée que la protection des réfugiés doit être considérée comme faisant partie intégrante de la protection des droits de l'homme dans la mesure où elle trouve son origine et son fondement dans la protection de la dignité et des droits fondamentaux de tous les êtres humains.

2.1.2. Outre la Convention citée ci-dessus, le Comité estime que la proposition de directive devrait comporter une référence à d'autres conventions internationales pertinentes en la matière comme la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention des droits de l'enfant et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination vis-à-vis des femmes.

2.1.3. Le Comité souligne en outre que la proposition de directive à l'examen fait référence à l'intervention du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Que l'on se reporte à cet égard aux articles 13 lettre b), 7 lettre c), 15 paragraphe 4, et 17 lettre a). Par ces références, la proposition de directive renforce encore l'importante mission de surveillance que confère au HCR l'article 35 de la Convention de Genève, qui lui permet de faire des démarches auprès de toutes les autorités compétentes en ce qui concerne chaque demande d'asile et à tous les stades de la procédure (article 17 lettre c).

2.2. Sans vouloir préjuger de l'intervention spécifique du HCR et d'autres organisations spécialisées en la matière, et attendu que le CES européen est un organe consultatif qui représente largement la société civile organisée et voit s'accroître de jour en jour sa fonction globale d'«expression de la société civile organisée au niveau européen» ou si l'on préfère de «pont essentiel entre l'Europe et la société civile», le Comité considère qu'il a le devoir de jouer un rôle dynamique afin d'impliquer davantage la société civile dans ce domaine.

(1) COM(2000) 578 final.

2.3. Ainsi, conformément à l'article 13 lettre b), les autorités devront avoir accès «à des informations précises et à jour provenant des différentes sources, y compris du HCR, sur la situation existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et les pays de transit». Sur la base de cette formulation, le Comité estime que les informations sur le pays d'origine du demandeur d'asile et sur les pays de transit qu'il a traversés doivent pouvoir également être fournies par des organisations dûment représentatives de la société civile, actives dans chacun des Etats membres examinant la demande d'asile. On peut citer, uniquement à titre d'exemple, Amnesty International, l'Assistance médicale internationale (AMI), la Croix-Rouge et Médecins sans frontières, ainsi que d'autres organisations humanitaires susceptibles, dans chaque État membre, de fournir ce type d'informations.

3. Observations spécifiques

3.1. De la même façon, la formulation de l'article 2 mérite un commentaire en ce qui concerne les passages suivants:

- lettre i): conformément à l'article 1^{er} de la Convention de Genève, le statut de réfugié est reconnu et non accordé par les États membres. Voir à cet égard «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié», HCR, Genève, 1992, paragraphe 28.
- lettre l): l'article 33, paragraphe 32 de la Convention de Genève ne réglemente pas le «retrait du statut de réfugié» indiqué ici comme base de définition, mais se réfère à une dérogation relative à l'interdiction d'expulsion et de refoulement.

3.2. Le Comité considère que les aspects suivants doivent être pris en considération dans le texte de la proposition de directive.

3.2.1. L'article 4, paragraphe 1, constitue une garantie extrêmement importante car il prévoit que l'accès à la procédure d'asile ne peut être assorti d'aucune condition. En effet, bien que le 6^e considérant stipule que «les normes minimales énoncées dans la présente (proposition de) directive doivent permettre aux États membres d'appliquer un système simple et rapide», ce dernier devra être équitable et permettre, précisément, à tous les demandeurs d'asile d'avoir accès à la procédure

indépendamment du moment, du délai fixé ou de l'accomplissement ou non des formalités préalables éventuellement exigées pour la présentation d'une demande.

3.2.2. En raison précisément de la nature et de l'objectif humanitaire du droit d'asile, l'accès libre et illimité au territoire et à la procédure d'asile sont des garanties fondamentales que les États membres doivent s'efforcer d'obtenir.

3.2.3. Afin de consacrer ce droit comme un droit communautaire, il paraîtrait opportun d'introduire dans le texte de l'article 2, lettre b) une référence à l'article 3 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'homme.

3.2.3.1. Le Comité juge également digne d'intérêt la présomption contenue à l'article 2, lettre b), *in fine*. Cette présomption est importante dans la mesure où elle attribue une prépondérance au droit d'asile sans préjudice d'autres moyens de protection complémentaire mais avec une priorité sur ces derniers. En effet, on a observé dans certains États membres une tendance à renvoyer les demandes d'asile à des mécanismes de protection complémentaire.

3.2.3.2. La même remarque vaut pour l'article 3 paragraphe 3 et le 17^e considérant. Cette situation exigera un effort de la part des États membres afin de définir les différents cas couverts par la protection subsidiaire.

3.2.3.3. Il est vraiment important de mentionner clairement que «toute déclaration par laquelle une personne fait connaître son souhait d'obtenir une protection contre des persécutions, toute manifestation ou expression indiquant que cette personne craint d'être renvoyée dans son pays, doit donc être traitée comme une demande d'asile» (proposition de directive à l'examen, Exposé des motifs, article 4, page 13).

3.2.4. Article 7, lettre b): recours à un interprète

3.2.4.1. La possibilité pour les autorités compétentes ou les demandeurs d'asile de recourir à un interprète devra constituer une des garanties de la procédure d'asile, quelle que soit sa nature et à n'importe quel stade de la procédure. L'interprète devra être compétent, qualifié et impartial. Aussi, même si certains États membres craignent que cela soit très onéreux, le Comité propose que les services d'un interprète soient toujours payés sur des fonds publics, pour autant qu'ils aient été sollicités par les autorités compétentes ou par le demandeur d'asile, dans la mesure où il n'est pas opportun que les autorités aient le pouvoir discrétionnaire de décider du recours ou non à un interprète. Le Comité suggère, comme moyen de financement des services d'interprétation, le recours au Fonds européen pour les Réfugiés (FER), institué dans le but précis de soutenir l'accueil et l'insertion des demandeurs d'asile dans les États membres.

3.2.4.2. Une telle pratique est nécessaire, sans quoi on compromettrait l'un des objectifs de la proposition de directive (établir des garanties procédurales minimales). Le manque d'une interprétation appropriée pourrait affecter la possibilité pour le demandeur d'asile de présenter sa demande convenablement, condition essentielle pour une connaissance parfaite du dossier et pour la garantie du droit d'asile.

3.2.4.3. Dans le même ordre d'idée, le Comité approuve le contenu des articles 10, paragraphe 3 lettre b) (mineurs non accompagnés), 19 (responsabilité d'un autre État membre dans l'examen d'une demande d'asile) et 8, paragraphe 7.

3.2.4.4. Concernant la lettre c) de ce même article 7, le Comité estime que le texte de la proposition devrait aller plus loin. Ainsi, outre le droit de contacter, à tous les stades de la procédure, le HCR ou d'autres organisations agissant au nom du HCR, le demandeur devrait avoir le droit de contacter des organisations non gouvernementales (ONG) reconnues qui poursuivent comme objectif la défense et la promotion du droit d'asile.

3.2.5. Article 8, paragraphe 2 (entretien personnel)

3.2.5.1. S'agissant de la partie finale de cet article: de quelle façon le fonctionnaire habilité devra-t-il inviter le demandeur à donner son accord? Le Comité propose de supprimer la partie finale du texte ou bien de la reformuler de la façon suivante: «le fonctionnaire est tenu de lire à haute voix, portant ainsi à la connaissance du demandeur le contenu du procès-verbal de l'entretien, et de l'informer que ce procès-verbal est à sa disposition, y compris pour d'éventuelles utilisations futures». En outre, il conviendra d'inclure dans la proposition la possibilité pour le demandeur de recevoir une copie du procès-verbal, qui sera dûment authentifiée selon les modalités en vigueur dans le pays d'accueil (par exemple par la signature du demandeur sur chaque page).

3.2.5.2. En réalité, ce paragraphe 2 est complété par le paragraphe 6, du même article, qui pose le droit, dans le cadre d'une procédure normale, pour le demandeur d'asile de consulter dans un délai raisonnable la transcription de l'entretien personnel sur le fond de sa demande d'asile et de formuler d'éventuelles observations.

3.2.5.3. Concernant l'article 8 paragraphe 6, le Comité considère que cette possibilité de consulter la transcription de l'entretien personnel et de formuler d'éventuelles observations devrait s'étendre également à la procédure accélérée, le délai étant nécessairement plus court dans ce cas.

3.2.5.4. Concernant l'article 8 paragraphe 7, le Comité souhaite que soit clarifiée la question suivante: quand on spécifie que «les États membres font en sorte qu'un fonctionnaire et un interprète, du sexe choisi par la personne interrogée, participent à l'entretien personnel s'il y a lieu de croire que la personne interrogée a des inhibitions qui l'empêchent d'exposer ...» est-ce que cela veut dire que le demandeur d'asile a

seulement le droit de choisir le sexe de l'interprète? Une telle solution n'est certainement pas la plus favorable à l'instauration lors de l'entretien personnel du climat de confiance nécessaire pour faire tomber les barrières provoquées par les inhibitions du demandeur d'asile. En fait, pour atteindre cet objectif, la personne interrogée devra pouvoir choisir le sexe et du fonctionnaire, et de l'interprète.

3.2.5.5. Le Comité souhaite également souligner à cet égard le contenu de l'article 10, paragraphe 2 de la proposition de directive, qui se réfère de façon explicite à l'entretien personnel de mineurs non accompagnés, et qui précise que les États membres veillent à ce que cet entretien soit mené par un agent «ayant reçu une formation sur les besoins particuliers» de ces personnes vulnérables, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 14, paragraphe 1, lettre c) de la proposition. De la même façon le Comité suggère, conformément à la «Déclaration de Bonne Pratique» (adoptée dans le cadre du programme «Enfants séparés en Europe», initiative conjointe du Mouvement international «Save the Children» et du HCR, dont l'objectif est de définir clairement la politique et les pratiques nécessaires pour l'application et la protection des droits des enfants séparés en Europe), que chaque fois que des enfants sont interrogés ou doivent accéder à des services, ils puissent bénéficier des services d'un interprète qui parle la langue dans laquelle ils préfèrent s'exprimer.

3.2.5.6. Le Comité considère, par souci de transparence et de rigueur procédurale, qu'il conviendrait de permettre également au demandeur d'accéder à l'information disponible, sur la base de laquelle la décision relative à sa demande a été prise, notamment concernant son pays d'origine.

3.2.5.7. De même, le Comité propose que le fonctionnaire prévu à l'article 8, paragraphe 1 de la proposition, fasse partie de l'autorité responsable de la détermination.

3.2.6. Article 9 (assistance judiciaire)

3.2.6.1. Pour le Comité, il convient de se battre pour la gratuité de l'assistance judiciaire à toutes les étapes de la procédure (recevabilité, procédure normale, procédure accélérée) et non pas uniquement lorsque l'autorité responsable de la détermination rend une décision de rejet, aux termes du paragraphe 4. Les demandeurs d'asile sont en effet des personnes vulnérables qui ne connaissent pas la procédure légale et ont besoin pour cette raison d'un conseil juridique.

3.2.6.2. En outre, comme cela se passe dans le cadre de la procédure normale (article 9, paragraphe 3), le Comité estime qu'il conviendrait de prévoir que le conseil juridique du demandeur puisse assister à l'entretien personnel également dans le cadre d'une procédure accélérée.

3.2.6.3. De plus, en ce qui concerne les dispositions des articles 23 paragraphe 3, et 29 paragraphe 3 (c'est-à-dire la possibilité pour l'autorité compétente de prendre une décision sans effectuer d'entretien personnel avec le demandeur dans le cadre de la procédure normale ou respectivement accélérée), le Comité estime qu'il faut garantir que l'autorité compétente procédera toujours à un entretien personnel. L'objectif est de garantir qu'une demande d'asile sera instruite le plus complètement possible, de façon à permettre une décision fondée.

3.2.6.4. L'article 9, paragraphe 2, ne devra pas être utilisé pour refuser l'accès à l'assistance judiciaire. Des avocats spécialisés dans le droit d'asile pouvant ne pas être disponibles dans toutes les situations et dans toutes les phases de la procédure, il faudra prévoir la possibilité, pour les demandeurs d'asile, de se faire assister d'un conseil juridique complémentaire, par exemple auprès du personnel d'ONG compétentes en la matière.

3.2.7. Article 10 (mineurs non accompagnés)

3.2.7.1. Le Comité estime qu'il y a lieu de supprimer l'expression «dès que possible» du texte de l'article 10, paragraphe 1, lettre a). En effet, conformément au principe de l'intérêt supérieur du mineur (article 3 de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'enfant), les États membres doivent faire en sorte qu'un tuteur légal ou un conseil juridique soit désigné pour assister et représenter le mineur dans le cadre de l'examen de sa demande, la désignation devant avoir lieu avant l'entretien personnel, de façon à rendre effective la situation décrite à la lettre b) du même paragraphe.

3.2.7.2. De même, en vertu des principes qui sous-tendent la «Déclaration de Bonne Pratique» déjà mentionnée au paragraphe 3.2.5.5 du présent document, le Comité propose de prévoir que l'accès à une procédure d'asile ne peut pas être refusé aux mineurs non accompagnés, qui une fois admis suivent la procédure normale, avec une garantie spéciale en ce qui concerne le respect du principe du bénéfice du doute.

3.2.7.3. Le Comité propose également de tenir compte des aspects spécifiques liés à la situation de vulnérabilité des mineurs non accompagnés, notamment lors de l'entretien personnel.

3.2.7.4. On ne saurait passer sous silence à ce stade d'autres catégories vulnérables, comme les personnes âgées isolées et, en particulier, les femmes victimes d'abus.

3.2.7.4.1. L'article 28 du chapitre V (Garanties supplémentaires pour les mineurs non accompagnés et les femmes) de la Résolution sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, de juin 1995, se réfère explicitement à cette situation.

3.2.7.4.2. Les femmes, tout comme les enfants et les jeunes, sont particulièrement exposées à la violence, notamment sexuelle.

3.2.7.4.3. De même, la Conclusion n° 39 du Comité exécutif sur la Protection internationale des Réfugiés de l'ONU (EXCOM), qui reste d'actualité, reconnaît la nécessité de tenir compte des besoins particuliers des femmes.

3.2.7.4.4. Pour cette raison, le Comité propose d'inclure dans la directive un article plus vaste qui reconnaisse comme sujets particulièrement vulnérables les demandeurs d'asile souffrant de traumatismes suite à des tortures, des viols ou d'autres abus physiques et/ou sexuels, et qui devront bénéficier d'une attention et d'une assistance particulières, notamment sous la forme d'un soutien psychologique et/ou psychiatrique spécialisé et d'un respect accru du principe du bénéfice du doute.

3.2.7.4.5. Dans ces cas, compte tenu de la spécificité et de la vulnérabilité des demandeurs, le Comité juge plus approprié de ne pas recourir à la procédure accélérée, s'agissant de la première demande présentée dans l'un des États membres.

3.2.8. Article 13, lettre b) (accès des autorités responsables de la détermination à des informations précises et à jour sur la situation existant dans le pays d'origine des demandeurs d'asile et les pays de transit).

3.2.8.1. Ainsi que souligné plus haut, le Comité estime qu'il faut citer, outre le HCR, des organisations comme Amnesty International, l'Assistance médicale internationale (AMI), la Croix-Rouge et Médecins sans frontières, ainsi que d'autres organisations humanitaires représentatives et actives dans la société civile pouvant, dans chaque État membre, fournir ce type d'informations. L'objectif est d'étayer solidement la décision sur les demandes d'asile à l'aide d'informations rigoureuses, objectives, indépendantes et empreintes d'humanité.

3.2.8.2. En raison de la multiplication et de la spécificité des demandes pour persécution à caractère religieux, le Comité juge opportun d'ajouter à l'article 13, lettre c), la possibilité d'obtenir un avis auprès des communautés religieuses respectives.

3.2.9. Le Comité souscrit à l'importance que la proposition de directive à l'examen attache à une formation adéquate et spécifique du personnel responsable de l'exécution des obligations découlant de la directive (articles 13 et 14), dont les fonctionnaires aux frontières.

3.2.9.1. S'agissant de l'objectif poursuivi à moyen terme, le développement d'une formation régulière au niveau européen, le Comité propose de préconiser de faire expressément référence à une participation plus active d'organisations comme le HCR ou la Conférence européenne sur les réfugiés et les exilés (CERE), mais aussi d'organisations non gouvernementales (ONG) reconnues qui poursuivent comme objectif la défense et la promotion du droit d'asile.

3.2.9.2. Le Comité suggère, comme moyen de financement d'une formation régulière au niveau de chaque État membre, le recours au Fonds européen pour les Réfugiés (FER) et au programme «Odysseus».

3.2.10. Il juge également important d'inclure et d'observer, dans la proposition de directive à l'examen, les principes suivants:

- Principe du non-refoulement (article 5), principe selon lequel aucun réfugié ne sera expulsé ou refoulé vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté seraient menacées. Ce principe s'appliquera à chaque fois qu'un réfugié se trouvera sur le territoire ou à la frontière d'un pays, indépendamment du fait que son statut de réfugié ait été ou non formellement reconnu (article 33 de la Convention de Genève, article 3 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'homme et Conclusion EXCOM n° 6).
- Principe de la confidentialité des informations relatives à chaque demande d'asile (article 15).

3.2.11. Le Comité juge également très importante la garantie de non-détention des demandeurs d'asile au seul motif qu'ils sont demandeurs d'asile. En cas de détention, au terme d'une procédure prévue par le droit national et seulement pendant le temps strictement nécessaire, il existera la possibilité de réexamens ultérieurs réguliers de la décision de placement en rétention des demandeurs d'asile (article 11).

3.2.11.1. Le Comité estime que cette possibilité d'un réexamen ne doit pas être laissée à la seule discrétion des autorités administratives et politiques.

3.2.11.2. Au cas où le demandeur serait détenu, le Comité souhaite souligner que les conditions de détention devront refléter le statut «non criminel» de ces prisonniers, qui devront avoir accès, au même titre que tous les autres demandeurs, à une assistance judiciaire gratuite, indépendante et qualifiée. Tant le HCR, ONG spécialisée dans ce domaine, que les représentants légaux du demandeur, devront avoir accès aux lieux de détention.

3.2.11.3. Le Comité souhaite en outre que soit précisée l'utilité de l'article 11, paragraphe 1, lettre c) de la proposition de directive, dans la mesure où son contenu semble déjà exposé à la lettre précédente du même article.

3.2.12. Articles 21 et 22 (pays tiers sûrs)

3.2.12.1. Il s'agit d'une solution de compromis entre l'Annexe I (normes fondamentales) et les listes établies par les États membres. Le Comité estime qu'un accord entre les États membres pour limiter ce concept aux conditions visées à l'Annexe I améliorerait les garanties procédurales. Cela permettrait d'empêcher que le concept de «pays tiers sûrs» soit utilisé pour limiter l'accès à la procédure d'asile tout en protégeant les demandeurs d'asile contre le refoulement.

3.2.12.2. La directive devra par ailleurs garantir que les critères indiqués dans cet article seront analysés au cas par cas, indépendamment de l'existence d'accords de réadmission. Il ne suffira pas de garantir que le demandeur d'asile sera admis sur les territoire du pays tiers, il faudra aussi que la protection soit effective dans cet autre pays, ce qui veut dire que le demandeur devra avoir accès à la procédure d'asile telle que pratiquée dans le pays en question.

3.2.12.3. La notion de pays sûr, définie à l'annexe 1, ne peut en aucun cas justifier à elle seule le rejet d'une demande d'asile. Le Comité estime qu'il est indispensable que toutes les raisons ayant motivé la demande d'asile par le requérant soient examinées et, en cas de rejet, le requérant devra bénéficier d'un recours effectif devant une autorité ou une juridiction impartiales et indépendantes.

3.2.12.4. Le Comité recommande que l'expression «en règle générale», figurant au point 1 de l'annexe 1, et qui concerne les critères de désignation qui y sont mentionnés, soit remplacée par une formule plus précise, moins floue. Il propose par conséquent l'expression «de manière générale et continue», qui tient notamment compte des situations spécifiques d'exception, locales et autres possibilités d'interruption ou de suspension de l'observation habituelle des normes et principes évoqués.

3.2.13. Le Comité juge raisonnables et réalistes les délais établis aux articles 23 (recevabilité), 24 (procédure normale) et 29 (procédure accélérée) ainsi que les délais prévus pour la présentation d'un recours.

3.2.13.1. Le Comité considère également comme une garantie importante la disposition suivant laquelle le demandeur a le droit, dans le cadre de la procédure normale, de solliciter une décision de l'organe de recours lorsque l'autorité responsable de la détermination n'a pas statué dans le délai visé (article 24). En cas de non-respect des délais prévus, tant dans la phase de recevabilité que dans la procédure accélérée, la demande d'asile est traitée dans le cadre de la procédure normale (respectivement articles 23 et 29).

3.2.14. Article 25 (règles d'instruction à suivre pour l'examen des demandes d'asile)

3.2.14.1. Le texte proposé, qui a pour objectif de garantir une procédure équitable, suit les indications prévues dans le «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié» du HCR, Genève, Janvier 1992, en mettant en avant le principe du bénéficiaire du doute (paragraphe 4), ce que le Comité approuve pleinement.

3.2.14.2. Afin de garantir une procédure équitable, le Comité considère que les éventuelles fausses déclarations du demandeur ne pourront pas constituer en soi un motif de rejet d'une demande d'asile, dans la mesure où elles peuvent être justifiées par des circonstances déterminées. De même, l'utilisation de fausses pièces d'identité ne devra pas être préjudiciable au demandeur d'asile à condition que ce dernier puisse fournir une explication cohérente à cette situation (interprétation a contrario de l'article 28, paragraphe 1, lettre a)).

3.2.14.3. L'article 25, paragraphe 2 indique parmi les informations importantes que le demandeur d'asile doit communiquer aux autorités compétentes, son itinéraire. Le Comité est d'avis que bien qu'il constitue un élément important, l'itinéraire n'est cependant pas un facteur décisif ou prépondérant pour la détermination du statut de réfugié.

3.2.14.4. L'article 25 ne contient aucune référence à la charge de la preuve. A cet égard, le Comité propose de renvoyer au paragraphe 196 du «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié» du HCR.

3.2.15. Article 28 (demande manifestement infondée)

3.2.15.1. Le Comité propose d'ajouter la précision suivante «uniquement aux termes du présent article» afin de garantir que les États membres ne puissent pas adopter arbitrairement d'autres motifs outre ceux qui figurent dans cet article.

3.2.15.2. Le Comité souhaite en outre que la proposition de directive prévoie expressément que les principes essentiels auxquels doit se conformer une procédure d'asile, décrits dans la section 1, s'appliquent à toutes les demandes d'asile y compris celles «manifestement infondées». En effet, toutes les procédures, y compris la procédure accélérée, devraient respecter les garanties minimales prévues par la directive à l'examen.

3.2.16. Le Comité souligne et approuve le contenu de l'article 28, paragraphe 2, lettre a): l'existence d'une possibilité de fuite à l'intérieur du pays ne peut pas être considérée comme un motif de rejet d'une demande d'asile.

3.2.17. Articles 30 et 31 (pays d'origine sûrs)

3.2.17.1. Il s'agit d'une solution de compromis entre l'Annexe II (normes fondamentales) et les listes établies par les États membres. Le Comité estime qu'un accord entre les États membres pour limiter ce concept aux conditions visées à l'Annexe II améliorerait les garanties procédurales. Cela permettrait d'empêcher que le concept de «pays d'origine sûrs» soit utilisé pour limiter l'accès à la procédure d'asile, ce qui pourrait donner lieu aux situations discriminatoires que l'article 41 entend éviter.

3.2.17.2. Le Comité se rend compte qu'il s'agit là d'un concept difficile à cerner dans la mesure où un pays peut être «sûr» en termes généraux mais dangereux pour un individu ou un groupe de personnes. La situation d'un pays pouvant changer d'un jour à l'autre, il faudra être très attentif à la situation internationale et dès lors les listes mentionnées ci-dessus devront être souples et à jour.

3.2.17.2.1. Le Comité rappelle que l'asile est un droit fondamental et qu'en tant que tel, c'est un droit dont le pays où l'asile est sollicité est débiteur. Il ne s'agit pas par conséquent d'une faculté dépendant de la bonne volonté ou d'une appréciation contingente de ce pays. Ce fait devra faire l'objet d'une mention expresse dans le corps de la directive.

3.2.17.3. En ce qui concerne les normes figurant à l'annexe II, le Comité souligne que pour être considéré comme un pays d'origine sûr, un pays doit répondre pleinement aux critères énoncés aux paragraphes A et C du point 1 de cette annexe. De même, les voies de recours mentionnées au paragraphe D de ce même point doivent être effectives.

3.2.18. Article 32 (procédure de recours)

Le Comité approuve l'inclusion, dans la proposition de directive à l'examen, du droit des demandeurs d'asile de présenter un recours «contre toute décision sur la recevabilité ou le fond de leur demande».

3.2.19. Article 33 (procédure de recours)

La règle générale est que le recours a un effet suspensif, tant dans la procédure normale que dans la procédure accélérée. L'objectif étant d'éviter le refoulement, le Comité estime qu'un accord entre les États membres pour limiter les dérogations à cette règle prévues au paragraphe 2 améliorerait les garanties procédurales.

3.2.20. Article 41 (disposition de non-discrimination)

Le Comité approuve l'inclusion d'une telle disposition dans la proposition de directive à l'examen, qui tient ainsi compte de l'obligation internationale des États membres de protéger les réfugiés contre la discrimination.

3.2.21. Article 43 (Rapport de la Commission)

Compte tenu du rôle que joue le Comité en tant que défenseur actif d'une plus grande implication de la société civile dans la thématique du droit d'asile et afin de sauvegarder la tradition européenne de protection des droits de l'homme, dont fait partie le droit d'asile, le Comité propose que le rapport que soumet la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive à l'examen dans les États membres, soit également présenté au Comité économique et social.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve l'adoption de la directive à l'examen relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, considérant qu'elle constitue un pas positif et nécessaire pour parvenir à une politique européenne commune en matière d'asile.

4.2. Dans le présent avis, le Comité propose des ajouts qui méritent d'être pris en compte, dans l'objectif:

- de clarifier et de renforcer les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés;
- de garantir aux demandeurs d'asile et aux réfugiés une procédure juste et, si possible, harmonisée;
- de faire en sorte que les demandeurs d'asile aient une meilleure connaissance de leurs droits, conformément à la proposition de directive;
- de développer le sens de la coresponsabilité et de l'engagement mutuel, tant des États membres que de la société civile, dans la défense du droit d'asile.

Le Comité croit qu'à travers les recommandations formulées, la directive établira des normes minimales qui constitueront la base d'une politique d'asile. Toutefois, ces normes minimales devront être envisagées comme un premier pas vers la réalisation d'un ensemble de normes communes indispensables dans le cadre de l'harmonisation juridique qui devra garantir, à l'avenir, la nécessaire protection des réfugiés et leur libre circulation dans les pays de l'Union.

4.3. A cette fin, le Comité invite le Conseil et le Parlement européen à faire en sorte d'adopter les mesures préconisées dans les propositions de modifications formulées dans le présent avis, en les intégrant au texte de la proposition de directive le plus rapidement possible.

Bruxelles, le 26 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre»

(2001/C 193/17)

Le 22 janvier 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2001 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 62 voix pour et 1 abstention.

1. Synthèse de la proposition de la Commission

1.1. Le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, concernant l'exportation de biens culturels, et la directive 93/7/CEE du Conseil, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, constituent des mesures d'accompagnement de l'établissement du marché intérieur qui visent à concilier le principe fondamental de la libre circulation des biens culturels avec celui de la protection des trésors nationaux. Le règlement instaure un contrôle préventif uniforme des exportations des biens culturels aux frontières externes de la Communauté qui permet aux autorités compétentes des États membres (Culture et Douanes), à partir desquels les biens culturels vont être exportés vers un pays tiers, de tenir compte des intérêts des autres États membres. La directive sert de complément à cet instrument préventif en prévoyant des mécanismes et une procédure de restitution de biens culturels nationaux lorsque ceux-ci ont quitté illicitement le territoire d'un État membre.

1.2. Aux fins de délimiter leur champ d'application, le règlement (CEE) n° 3911/92 et la directive 93/7/CEE énumèrent, dans des annexes à contenu identique, des catégories de biens culturels. Il s'agit de catégories établies en fonction de critères relatifs à la nature même des biens concernés et à leur âge auxquels a été ajoutée une valeur économique, exprimée en écus. Ces annexes signalent que la date de conversion en monnaies nationales de ces valeurs exprimées en écus est le 1^{er} janvier 1993.

1.3. En vertu du règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil, du 17 juin 1997⁽¹⁾, fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro, toute référence à l'écu dans les instruments juridiques est devenue, à la date du 1^{er} janvier 1999, une référence à l'euro, après conversion au taux de 1 pour 1. Or, à moins d'une modification de la directive 93/7/CEE, et donc du taux de change fixe correspondant au taux en vigueur le 1^{er} janvier 1993, les États membres dont la monnaie est l'euro continueront d'appliquer des montants différents convertis sur la base des taux de change de 1993 et non pas des taux de conversion irrévocablement fixés le

1^{er} janvier 1999, et cette situation se maintiendra aussi longtemps que la règle de conversion fera partie intégrante de la directive.

1.4. Il convient donc de modifier le dernier alinéa de la rubrique B de l'annexe de la directive 93/7/CEE de telle sorte qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, les États membres dont la monnaie est l'euro appliquent directement les valeurs en euros prévues dans la législation communautaire. Pour les autres États membres, qui continueront de convertir ces seuils en monnaie nationale, il y a lieu d'arrêter un taux de change à une date opportune avant le 1^{er} janvier 2002 et de prévoir que ces États procèdent à une adaptation automatique et périodique de ce taux afin de compenser les variations de taux de change constatées entre la monnaie nationale et l'euro.

1.5. Il est en outre apparu que la valeur 0 (zéro) figurant dans la rubrique B de l'annexe de la directive 93/7/CEE, applicable comme seuil financier à certaines catégories de biens culturels, pouvait faire l'objet d'une interprétation préjudiciable à l'application effective de la directive. Alors que cette valeur 0 (zéro) signifie que les biens appartenant aux catégories visées, quelle que soit leur valeur, même si elle est négligeable ou nulle, sont à considérer comme biens culturels au sens de la directive, certaines autorités l'ont interprétée de telle manière que le bien culturel en question ne possède aucune valeur, déniait à ces catégories de biens la protection prévue par la directive.

1.6. La proposition de la Commission vise donc à introduire deux modifications techniques de l'annexe de la directive 93/7/CEE:

- d'une part, le remplacement du chiffre 0, qui figure comme une des valeurs exprimées dans la rubrique B, par le texte «quelle que soit la valeur»;
- d'autre part, modifier la note de bas de page qui figure dans la rubrique B, en fixant, pour les États qui ne participent pas à l'UEM, une date de conversion en monnaies nationales des valeurs exprimées en euros et une adaptation périodique des montants en monnaies nationales tous les deux ans. La date de référence choisie est le 31 décembre 2001, dernier jour de la période de transition vers l'euro. Pour l'adaptation périodique tous les deux ans le système choisi suit le modèle des adaptations périodiques établi par les directives «marchés publics».

⁽¹⁾ JO L 162 du 19.6.1997, p. 1.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de la Commission.

2.2. Le Comité partage en effet l'avis selon lequel il est opportun de fixer au 31 décembre 2001, pour les États

membres qui ne participent pas à l'UEM, la date de conversion en monnaies nationales des valeurs exprimées en euros et une adaptation périodique des montants en monnaie nationales tous les deux ans.

2.3. Le Comité estime également opportun, afin d'éviter toute confusion, de remplacer le chiffre 0 par une expression plus claire.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social «sur la Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, concernant l'exportation de biens culturels»

(2001/C 193/18)

Le 18 janvier 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 133 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2001 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 60 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse de la proposition de la Commission

1.1. Le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, concernant l'exportation de biens culturels, et la directive 93/7/CEE du Conseil, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, constituent des mesures d'accompagnement de l'établissement du marché intérieur qui visent à concilier le principe fondamental de la libre circulation des biens culturels avec celui de la protection des trésors nationaux. Le règlement instaure un contrôle préventif uniforme des exportations des biens culturels aux frontières externes de la Communauté qui permet aux autorités compétentes des États membres (Culture et Douanes), à partir desquels les biens culturels vont être exportés vers un pays tiers, de tenir compte des intérêts des autres États membres. La directive sert de complément à cet instrument préventif en prévoyant des mécanismes et une procédure de restitution de biens culturels nationaux lorsque ceux-ci ont quitté illicitement le territoire d'un État membre.

1.2. Aux fins de délimiter leur champ d'application, le règlement (CEE) n° 3911/92 et la directive 93/7/CEE énumè-

rent, dans des annexes à contenu identique, des catégories de biens culturels. Il s'agit de catégories établies en fonction de critères relatifs à la nature même des biens concernés et à leur âge auxquels a été ajoutée une valeur économique, exprimée en écus. Ces annexes signalent que la date de conversion en monnaies nationales de ces valeurs exprimées en écus est le 1^{er} janvier 1993.

1.3. En vertu du règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil, du 17 juin 1997, fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro, toute référence à l'écu dans les instruments juridiques est devenue, à la date du 1^{er} janvier 1999, une référence à l'euro, après conversion au taux de 1 pour 1. Or, à moins d'une modification du règlement (CEE) n° 3911/92, et donc du taux de change fixe correspondant au taux en vigueur le 1^{er} janvier 1993, les États membres dont la monnaie est l'euro continueront d'appliquer des montants différents convertis sur la base des taux de change de 1993 et non pas des taux de conversion irrévocablement fixés le 1^{er} janvier 1999, et cette situation se maintiendra aussi longtemps que la règle de conversion fera partie intégrante du règlement.

1.4. Il convient donc de modifier le dernier alinéa de la rubrique B de l'annexe du règlement (CEE) n° 3911/92 de telle sorte qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, les États membres dont la monnaie est l'euro appliquent directement les valeurs en euros prévus dans la législation communautaire. Pour les autres États membres, qui continueront de convertir ces seuils en monnaie nationale, il y a lieu d'arrêter un taux de change à une date opportune avant le 1^{er} janvier 2002 et de prévoir que ces États procèdent à une adaptation automatique et périodique de ce taux afin de compenser les variations de taux de change constatées entre la monnaie nationale et l'euro.

1.5. Il est en outre apparu que la valeur 0 (zéro) figurant dans la rubrique B de l'annexe du règlement (CEE) n° 3911/92, applicable comme seuil financier à certaines catégories de biens culturels, pouvait faire l'objet d'une interprétation préjudiciable à l'application effective du règlement. Alors que cette valeur 0 (zéro) signifie que les biens appartenant aux catégories visées, quelle que soit leur valeur, même si elle est négligeable ou nulle, sont à considérer comme biens culturels au sens du règlement, certaines autorités l'ont interprétée de telle manière que le bien culturel en question ne possède aucune valeur, déniait à ces catégories de biens la protection prévue par le règlement.

1.6. La proposition de la Commission vise donc à introduire deux modifications techniques de l'annexe du règlement (CEE) n° 3911/92:

- d'une part, le remplacement du chiffre 0, qui figure comme une des valeurs exprimées dans la rubrique B, par le texte «quelle que soit la valeur»;

- d'autre part, modifier la note de bas de page qui figure dans la rubrique B, en fixant, pour les États qui ne participent pas à l'UEM, une date de conversion en monnaies nationales des valeurs exprimées en euros et une adaptation périodique des montants en monnaies nationales tous les deux ans. La date de référence choisie est le 31 décembre 2001, dernier jour de la période de transition vers l'euro. Pour l'adaptation périodique tous les deux ans le système choisi suit le modèle des adaptations périodiques établi par les directives «marchés publics».

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de la Commission.

2.2. Le Comité partage en effet l'avis selon lequel il est opportun de fixer au 31 décembre 2001, pour les États membres qui ne participent pas à l'UEM, la date de conversion en monnaies nationales des valeurs exprimées en euros et une adaptation périodique des montants en monnaie nationale tous les deux ans.

2.3. Le Comité estime également opportun, afin d'éviter toute confusion, de remplacer le chiffre 0 par une expression plus claire.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'emploi et la situation sociale dans les PECO»

(2001/C 193/19)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'emploi et la situation sociale dans les PECO».

La section «Relations extérieures», chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 11 avril 2001 (rapporteuse: Mme Belabed).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le processus d'élargissement offre au Comité une chance unique de réaliser le projet d'une Europe commune tout en améliorant les perspectives offertes aux citoyens de toute l'Europe. Dans le cadre du processus de transformation en cours, les pays candidats ont déjà opéré de considérables avancées en ce qui concerne l'adaptation de leur économie et de leur société. Mais beaucoup reste à faire pour donner vie au projet d'une Europe commune et atteindre l'objectif d'une amélioration généralisée des conditions de vie et de travail.

1.2. Les travaux du Comité économique et social sur l'élargissement visent à souligner qu'au-delà des critères de Copenhague, il faut également tenir compte des retombées sociales de l'élargissement de l'UE, afin de garantir que cet élargissement soit socialement acceptable pour tous les intéressés. Le Comité a décidé d'élaborer, sur la base de son rapport d'information sur l'«État des lieux de l'emploi et de la situation sociale dans les pays candidats à l'adhésion»⁽¹⁾, un avis d'initiative plus poussé sur cette question.

1.3. Avec le Conseil européen d'Helsinki, l'élargissement de l'Union a acquis une nouvelle dynamique. Suite aux conclusions d'Helsinki, des négociations bilatérales ont été engagées sous la présidence portugaise du Conseil avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et Malte. Les pays candidats à l'adhésion font dans le même temps savoir clairement qu'ils souhaitent adhérer aussi rapidement que possible à l'UE.

1.4. Il ressort clairement du rapport d'information du CES sur l'«État des lieux de l'emploi et de la situation sociale dans les pays candidats à l'adhésion» (REX/015) qu'en dépit des progrès déjà accomplis dans les PECO, des problèmes considérables subsistent dans le domaine du marché du travail et de l'évolution sociale. Ces problèmes pourraient même s'aggraver encore dans certains secteurs (par exemple l'industrie de l'acier, l'agriculture, etc.) dans le cadre de la restructuration, étant donné que la pression sur les marchés des biens et du travail va s'accroître.

1.5. Si l'on souhaite rendre le processus d'élargissement socialement acceptable, tout doit être fait pour alléger ses retombées sociales et associer davantage la population aux décisions relatives aux mesures d'accompagnement. Faute de quoi l'élargissement pourrait avoir un coût économique et social élevé, dépassant largement les capacités des pays candidats et de l'UE.

1.6. Il convient donc d'essayer, sur la base du rapport d'information, de montrer succinctement les retombées sociales et sur l'emploi des développements économiques liés à l'élargissement, en faisant pour cela appel aux analyses scientifiques éventuellement disponibles ainsi qu'aux travaux existants du CES. L'avis d'initiative doit donc porter également sur l'évolution dans le domaine structurel et de l'emploi et sur les mécanismes susceptibles d'amortir l'impact des problèmes économiques et sociaux. Il convient de préciser pour commencer qu'en raison de l'ampleur du sujet, le présent avis d'initiative ne peut assurément pas fournir un tableau circonstancié de la situation dans les pays candidats. Le Comité renvoie en conséquence aux travaux qu'il a réalisés sur les différents pays, ainsi qu'aux travaux accomplis dans le cadre des comités consultatifs mixtes.

1.7. Le 16 novembre 2000, le Comité économique et social a organisé à Bruxelles une Conférence sur l'élargissement à laquelle ont été conviés les représentants des groupes d'intérêts les plus divers des pays candidats, dans le but d'examiner conjointement avec le Comité, sous le titre «Vers un partenariat pour la croissance économique et les droits sociaux», la situation actuelle des PECO et les conséquences de leur adhésion à l'Union. Cela a bien sûr été aussi l'occasion de confronter les différences de vues dans certains domaines. Ainsi, certains représentants des pays candidats sont d'avis que l'UE (et le CES) n'apprécie pas à leur juste valeur les progrès accomplis par les PECO dans le cadre du processus de réforme et d'adhésion. Par ailleurs, des représentants du CES ont souligné lors de la conférence que les PECO ont encore beaucoup à faire en ce qui concerne la transposition de l'acquis et le développement d'une stratégie dans le domaine de l'économie et de l'emploi visant à préparer leur intégration dans le marché intérieur.

(1) «L'emploi et la situation sociale dans les PECO», le sigle «PECO» utilisé dans l'ensemble du document se réfère exclusivement aux pays candidats à l'adhésion.

2. Évolution économique et sociale des PECO jusqu'à ce jour

2.1. L'effondrement du bloc soviétique en 1989 a entraîné des changements considérables pour toute l'Europe. Cependant, les pays les plus touchés ont été les pays de l'ancien bloc soviétique eux-mêmes.

2.2. Le principal partenaire commercial des PECO, l'ex-URSS, a disparu pratiquement «du jour au lendemain». Les PECO ont donc dû créer de nouvelles relations et à cette occasion, se sont rapidement tournés vers l'Ouest.

2.3. Par ailleurs, le système de l'économie de marché et de l'État de droit démocratique ont remplacé le système du «socialisme réel» et de l'économie planifiée qui l'accompagne. Il s'en est suivi une transformation durable sans précédent qui a touché sans distinction tous les domaines — économie, société et politique. Ce processus, qui n'a pas eu que des avantages pour bien des citoyens, a conduit une grande partie

de la population à se montrer plus réticente à l'égard de l'économie de marché.

2.4. Marché du travail et emploi

2.4.1. Pendant la période communiste, les problèmes du chômage n'étaient pas officiellement reconnus, même si un niveau élevé de chômage dissimulé a toujours existé.

2.4.2. Depuis ce tournant historique, les PECO connaissent un taux de chômage «affiché» considérable. L'évolution de la situation au début des années 90 a été particulièrement catastrophique. À cette époque, le chômage a très fortement et rapidement augmenté dans tous les pays. Presque partout, le taux de chômage a atteint un niveau à deux chiffres. Au milieu des années 90, on a enfin pu arrêter cette hausse. Depuis, le taux de chômage évolue très différemment dans chacun des PECO. Alors que certains pays sont parvenus à réduire le chômage à partir du milieu des années 90, le chômage est reparti à la hausse dans d'autres pays.

Tableau 1: Évolution du taux de chômage exprimé en pour cent dans les PECO

	1990	1993	1995	1996	1997	1998
Bulgarie	1,7	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
Rép. tchèque	0,8	3,5	2,9	3,5	5,2	7,5
Hongrie	2,0	14,6	11,7	11,4	11,0	9,6
Pologne	6,3	16,4	14,9	13,2	10,3	10,4
Roumanie	—	10,4	9,5	6,6	8,9	10,3
Slovaquie	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	15,6
Slovénie	5,8	15,4	14,5	14,4	14,8	14,6

Source: WIIW, Countries in Transition, Vienne 1999.

2.4.3. Il convient toutefois de tenir compte du fait que les chiffres de chômage repris ci-dessus dépendent également de la manière dont les statistiques sont calculées. Par exemple, la baisse du taux de chômage enregistrée en Hongrie à partir de 1993 doit entre autres être imputée à l'exclusion des statistiques des chômeurs de longue durée⁽¹⁾.

2.4.4. Le marché du travail se caractérise également par d'énormes disparités entre les régions. En Pologne, par exem-

ple, si de nombreuses zones urbaines connaissent pratiquement le plein emploi, la situation est tout autre dans la plupart des zones rurales. Le fait que ces disparités régionales s'accroissent au lieu de s'atténuer est particulièrement problématique. Ce processus s'accélère sous l'effet des disparités marquantes entre la ville et la campagne dans le domaine de l'éducation⁽²⁾.

⁽¹⁾ PE, Document de travail: «La dimension sociale de l'élargissement», p. 85.

⁽²⁾ «La Pologne sur la voie de l'adhésion», JO C 51 du 23.2.2000.

Tableau 2: Chômage régional dans les PECO (2^e trimestre 1999; en %)

Valeurs minimales		Valeurs maximales	
Prague (Rép. tch.)	3,2	Severen Tsentralen (Bul)	17,7
Bucarest (Roum.)	3,4	Severozapaden (Bul)	21,2
Nyugat-Dunántúl (H)	4,4	Warminsko-Mazurskie (PL)	21,3
Közép-Magyarország (H)	5,2	Východné Slovensko (Slovaquie)	21,9
Sud-Ouest (Roum.)	5,4	Severoiztochen (Bul)	23,2
Nord-Ouest (Roum.)	5,6	Yugoiztochen (Bul)	23,7
Dél-Alföld (H)	5,7	Moyenne PECO	10,4

Source: Eurostat.

2.4.5. Si l'on examine chacun des secteurs économiques, il apparaît que dans l'ensemble, les changements structurels qui ont affecté tous les systèmes économiques ont avant tout entraîné une baisse du nombre de travailleurs dans les secteurs industriels traditionnels, peu compétitifs, ainsi que dans le secteur du bâtiment et de l'agriculture. Les mesures prises par les États et par les entreprises individuelles dans le secteur de l'exploitation minière, de l'industrie sidérurgique et de l'acier ont des conséquences particulièrement lourdes. Ces secteurs, tout comme celui de l'industrie chimique, présentent encore de grandes surcapacités héritées du temps de l'économie planifiée. La Pologne, dont l'économie, grâce aux réformes rapides et fermes entreprises juste après la chute du régime communiste, a connu dans l'ensemble une croissance très intensive, a certes pu réduire quelque peu son taux de chômage jusqu'en 1998. En 1999, ce taux a toutefois de nouveau augmenté en raison de licenciements massifs dus à des restructurations dans l'industrie du charbon ou dans celle de l'acier et de la construction navale.

2.4.6. Dans tous les pays, le nombre d'emplois dans le secteur public a régressé de manière significative. On peut d'une part expliquer cette réduction par l'adoption de mesures cohérentes de dissociation et de privatisation des industries manufacturières et des services gérés par l'État, privatisations qui se justifient par la volonté de mettre en place une économie de marché. D'autre part, cette réduction s'explique simplement par la situation budgétaire difficile du secteur public.

2.4.7. La création de nombreuses petites entreprises et le besoin de main-d'oeuvre croissant dans le secteur commercial, bancaire et des services n'ont pas permis de compenser ce recul. C'est ainsi qu'au cours de la première moitié des années 90, le taux des actifs a baissé, mais cette tendance négative s'est atténuée depuis.

Tableau 3: Pourcentage d'emplois par secteur d'activités en 1990 et 1998

	1990					1998				
	Total	Agri.	Industr.	Constr.	Services	Total	Agri.	Industr.	Constr.	Services
Bulgarie	100	18,5	36,6	8,2	36,7	100	25,7	26,4	4,4	43,5
Rép. tchèque	100	11,8	37,8	7,5	42,9	100	5,4	32,8	8,2	53,6
Hongrie*	100	11,3*	29,7*	5,3*	53,7*	100	7,5	28,0	6,2	58,3
Pologne*	100	25,8*	25,8*	7,0*	41,4*	100	25,7	23,4	5,8	45,1
Roumanie	100	29,0	37,9	5,5	27,6	100	37,5	27,2	4,9	30,4
Slovaquie	100	12,6	32,9	11,2	43,3	100	7,8	28,2	7,4	56,6
Slovénie	100	8,2	43,2	6,5	42,1	100	6,7	34,5	7,1	51,7

Source: WIIW, Countries in Transition, Vienne 1999; (*1992).

2.4.8. Dans certains pays, la situation de l'agriculture pose un problème particulier. Ainsi en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, la part de l'emploi dans le secteur agricole dépasse de loin la moyenne européenne. Si cette part diminue depuis quelques années dans plusieurs États candidats à l'adhésion, elle a en revanche encore augmenté dans les pays qui connaissaient un taux d'occupation déjà supérieur à la moyenne. La cause de ce phénomène pourrait résider dans le fait que beaucoup de gens retournent dans leur famille à la campagne en raison de l'augmentation du chômage dans les zones de concentration urbaine. On peut donc en déduire qu'il existe dans ces pays un fort taux de chômage déguisé dans le secteur agricole.

2.4.9. Cette évolution est préoccupante, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que ces changements structurels entraînent dans les PECO une réduction continue du nombre d'actifs dans l'agriculture, comme ce fut le cas dans les pays industrialisés. Cette évolution est plus marquée là où le nombre d'actifs dans l'agriculture est supérieur à la moyenne. Ce sont précisément les pays dans lesquels le secteur agricole emploie un nombre élevé d'actifs qui doivent s'attendre à une hausse accrue du chômage s'ils ne prennent pas à temps les contre-mesures appropriées. (Les troubles politiques causés en Pologne par la situation de l'agriculture montrent clairement qu'il convient de prendre cette évolution très au sérieux).

2.4.10. Un autre problème est souvent négligé: celui de l'emploi illégal de travailleurs étrangers dans les PECO. A l'instar de l'UE, où le nombre de travailleurs originaires des PECO et employés illégalement est évalué à 700 000 par an environ⁽¹⁾, les pays candidats sont eux aussi touchés par ce

problème. Il s'agit en l'occurrence principalement de travailleurs en provenance des régions orientales de l'Europe (par exemple l'Ukraine, la Biélorussie).

2.4.11. La mauvaise santé budgétaire des pays en transformation vient aggraver la situation du marché du travail. Pour ces pays, il est pratiquement impossible de financer une politique de l'emploi axée sur la demande. Dans de nombreux pays, les mesures d'économie budgétaire affectent également la politique active du marché du travail. Ainsi en République tchèque, les dépenses affectées à la politique du marché du travail et aux mesures de reconversion professionnelle ont encore été réduites, malgré une hausse des chiffres du chômage. Si tous les pays candidats ont vu la création d'un réseau d'agences régionales et locales pour l'emploi et la mise en place d'une politique active du marché du travail, de façon générale, ce processus de créations d'institutions modernes spécialisées dans le marché du travail doit cependant être poursuivi et soutenu par des mesures d'accompagnement en matière de formation professionnelle et de formation continue.

2.5. Revenus et pouvoir d'achat

2.5.1. La situation des revenus, mesurée au PIB/habitant en parités de pouvoir d'achat, n'a cessé de s'améliorer depuis 1993 dans la plupart des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Néanmoins, en Roumanie et en Bulgarie, les revenus stagnent à des niveaux bas, de même qu'en République tchèque depuis 1996.

⁽¹⁾ *Warsaw Voice* du 28.5.2000, p. 15.

Tableau 4: PIB/habitant en parités de pouvoir d'achat (en ECU)

	UE = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	4 400	4 700	4 900	4 600	4 400	4 600	28	25	23	23
CZ	9 500	10 300	11 100	12 000	12 300	12 200	63	65	64	60
EE	5 100	5 200	5 600	6 100	6 900	7 300	32	33	36	36
HU	7 400	7 800	8 100	8 600	9 200	9 800	46	47	47	49
LV	4 000	4 200	4 300	4 700	5 200	5 500	24	25	27	27
LT		4 600	4 800	5 300	5 800	6 200	27	29	30	31
PL	5 200	5 600	6 100	6 700	7 300	7 800	35	37	38	39
RO	4 800	5 200	5 600	6 100	5 800	5 500	32	33	30	27
SK	6 300	6 700	7 300	8 100	8 800	9 300	41	44	45	46
SI	9 900	10 700	11 300	12 200	13 000	13 700	64	66	67	68
Ø	5 800	6 200	6 600	7 200	7 500	7 700	38	39	39	38

Source: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.2. À l'exception de la Bulgarie, de la Roumanie et de la République tchèque, les taux de croissance des PECO se situaient au-dessus de la moyenne communautaire, ce qui a permis une lente convergence des revenus.

2.5.3. Si l'on compare le PIB/habitant en parités de pouvoir d'achat des PECO à la moyenne de l'UE, il apparaît que quelques PECO ont déjà dépassé la barre des 50 %. La Slovénie arrive en

tête avec 70 % de la moyenne de l'Union. Une comparaison des revenus rapportés aux taux de change donne des résultats totalement différents. Dans ce cas, les différences entre les PECO et l'Union européenne sont beaucoup plus importantes que dans le cas de la comparaison en parités de pouvoir d'achat (voir tableau 5).

Tableau 5: PIB/habitant rapporté aux taux de change (en ECU)

	UE = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	1 100	1 000	1 200	900	1 100	1 300	7	5	6	7
CZ	2 800	3 300	3 800	4 400	4 500	4 900	22	24	23	24
EE	900	1 300	1 800	2 400	2 800	3 200	10	13	15	16
HU	3 200	3 100	3 300	3 500	4 000	4 200	19	19	21	21
LV	700	1 200	1 400	1 600	2 000	2 300	8	9	10	12
LT	700	1 000	1 200	1 700	2 300	2 600	7	9	12	12
PL	1 900	2 100	2 500	2 900	3 100	3 600	14	16	16	18
RO	1 000	1 100	1 100	1 200	1 400	1 500	6	7	7	7
SK	1 900	2 200	2 500	2 700	3 200	3 400	14	15	16	17
SI	5 400	6 000	7 200	7 500	8 100	8 800	41	41	42	44
Ø	1 900	2 100	2 400	2 600	2 900	3 200	13	14	15	16

Source: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.4. La forte différence entre le niveau des revenus et des salaires rapporté aux taux de change et en parités de pouvoir d'achat — un rapport de plus de 1 à 4 pour la Bulgarie et environ de 1 à 2 pour la République tchèque ou la Hongrie (voir tableau 4) — laisse entrevoir un besoin d'adaptation très important lors de l'adhésion à l'UE.

2.5.5. On ne peut plus trouver de telles différences dans un marché commun, où les monnaies sont relativement liées les unes aux autres comme préalable à l'union monétaire. Les prix des biens commercialisables doivent s'adapter. Si les salaires réels compensent la hausse des prix, les PECO perdront leur avantage en matière de salaires et, partant, un élément essentiel de leur compétitivité. Seule une hausse de la productivité du travail permettant, malgré l'augmentation des salaires, de diminuer les coûts salariaux par unité produite (politique salariale orientée vers la productivité) ou du moins d'en limiter l'augmentation, permettra de sortir de ce dilemme, à savoir diminuer les salaires réels ou assister à un effondrement des exportations. Les programmes de l'Union européenne doivent donc viser à soutenir les investissements nécessaires en matière de formation, de capitaux fixes et d'infrastructure.

2.6. Sécurité sociale et santé

2.6.1. Suite à la hausse des chiffres du chômage, les Etats ont été contraints d'opter pour une stratégie de restriction budgétaire en adaptant leur système de sécurité sociale à cette nouvelle situation. Ce sont avant tout les régimes d'assurance retraite et d'assurance sociale qui sont victimes des conditions très strictes qu'impose une politique budgétaire rigoureuse. Tous les pays tentent donc de compléter les régimes d'assurance d'Etat par un système de prévoyance d'entreprise ou privé.

2.6.2. Les retraités sont également affectés par l'évolution des prix des biens de première nécessité. Il faudrait néanmoins éviter de recourir à une régulation publique des prix pour résoudre ce problème.

2.6.3. L'assurance chômage a également connu des changements significatifs dans plusieurs pays. Ainsi, la durée des prestations et les taux d'indemnités ont été réduits et dans certains cas, les conditions d'éligibilité deviennent plus strictes.

2.6.4. Malgré les efforts accomplis à ce jour en vue de réformer les systèmes de sécurité sociale, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires dans l'ensemble, car, de l'avis de la Commission, en matière de sécurité sociale, «dans les pays candidats, les normes sont généralement peu élevées»⁽¹⁾. Le problème qui se pose aux gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale est double: mettre en place un système de sécurité sociale qui a) soit finançable et b) réponde à des normes élevées.

2.6.5. Dans un autre domaine, celui de la santé publique, on remarque également une détérioration générale due aux économies massives effectuées dans les budgets publics. Ainsi, le nombre de lits d'hôpitaux a diminué sensiblement dans tous les PECO ces dernières années. À l'exception de la Slovaquie, où la situation générale de la santé publique est comparable à la situation dans l'UE, tous les autres pays candidats doivent intensifier leurs efforts pour améliorer leur système de santé.

2.7. Autres évolutions économiques

2.7.1. Dans les pays candidats, les programmes de stabilisation et de libéralisation de l'économie, ainsi que le processus de privatisation ont, dans l'ensemble, eu des effets positifs sur les conditions de politique économique, permettant aux entreprises de pratiquer librement l'économie de marché. C'est aujourd'hui le marché, et non plus, comme c'était le cas il y a dix ans, les autorités nationales et les fonctionnaires du plan, qui décide ce qu'il faut produire, dans quelles quantités et pour qui.

2.7.1.1. Des privatisations massives ont été très rapidement réalisées dans la plupart des pays. Selon une étude de la Banque mondiale⁽²⁾, les résultats ont été très variables suivant le pays, le secteur, la taille de l'entreprise, la méthode choisie et l'environnement juridique et institutionnel.

2.7.1.2. Tendanciellement, les privatisations les plus réussies ont été celles où l'environnement juridique et institutionnel était suffisamment développé et où le nombre d'investisseurs (actionnaires de base) et d'investisseurs étrangers dans les entreprises privatisées était limité. La privatisation de petites entreprises («*small scale privatization*») a elle aussi relativement bien fonctionné.

2.7.1.3. Des résultats médiocres ont été obtenus lorsque l'objectif visé a surtout été de privatiser le plus vite possible le plus grand nombre possible d'entreprises, sans tenir suffisamment compte de la nécessité d'un cadre juridique et institutionnel non plus que des retombées macroéconomiques de la privatisation sur l'emploi et l'évolution des revenus. De plus, lors des privatisations, les marchés ont souvent été adjugés non pas au mieux-disant, mais aux personnes et aux entreprises proches des adjudicateurs.

2.7.1.4. Si la privatisation a bien eu pour conséquence de multiples gains de productivité dans les entreprises, cette augmentation de la productivité de l'entreprise individuelle s'est bien souvent faite au prix d'une hausse du chômage et d'un accroissement des fourchettes de revenus. On a généralement omis d'instaurer dans les secteurs assurant des services publics (énergie, etc.) un cadre juridique et institutionnel adapté, ce qui peut conduire à la constitution de monopoles. Il convient de prévoir dans les deux cas des mesures d'accompagnement afin de contrer d'éventuels développements négatifs. D'une manière générale, il faut néanmoins constater que la privatisation a représenté un instrument essentiel des nécessaires restructurations.

2.7.2. Les restructurations économiques ont également eu une incidence favorable sur l'évolution des prix. Les pays candidats ont pu en grande partie atténuer la forte pression inflationniste qui régnait au début de la période de transformation, lorsque les subventions aux producteurs de biens de première nécessité furent supprimées et que les entreprises ne purent pas réagir assez vite au nouveau comportement du consommateur, en élargissant l'offre et en renouvelant ou en élargissant leurs installations de production.

2.7.3. Cette évolution positive a été favorisée par l'action responsable des banques centrales au travers de leur politique monétaire et des taux d'intérêt. Tous les pays ont finalement accompli des progrès considérables dans la lutte contre l'inflation, même si, comme le montre le cas de la République tchèque, l'approche très restrictive suivie a entraîné, dans la seconde moitié des années 90, une chute de la croissance accompagnée d'une hausse rapide de chômage.

2.7.4. La stabilisation de la situation économique et politique dans les PECO a entraîné un flux persistant d'investissements directs étrangers (IDE). En investissant dans les pays d'Europe centrale et orientale, les bailleurs de fonds et les créateurs d'entreprises poursuivent principalement deux objectifs. Derrière la création de nouvelles filiales, on trouve d'une part une ligne de conduite inspirée par le marché (création de nouveaux débouchés) et la volonté de se trouver à proximité du client, éléments apparaissant particulièrement importants aux yeux des entreprises, et d'autre part une motivation liée aux coûts (exploitation des coûts de production proportionnellement moins élevés), ce second objectif jouant avant tout un rôle prédominant dans le domaine de la production industrielle. En tout état de cause, ces deux objectifs sont également souhaitables pour les PECO. L'entrée d'une entreprise sur le marché ou l'extension de ce marché, tout comme la diminution des coûts de production (avant tout en jouant sur les différences de salaires entre le pays d'origine et le pays hôte) sont autant d'éléments favorables qui génèrent des emplois et permettent d'accroître le bien-être dans les PECO.

2.7.5. L'ouverture de négociations d'adhésion bilatérales avec la Slovaquie, les deux autres États baltes ainsi que la Bulgarie et la Roumanie, décidée lors du Conseil européen d'Helsinki, a contribué à accroître encore l'intérêt des investisseurs étrangers, et ce non seulement à l'égard de ces pays, mais aussi de l'ensemble des pays candidats d'Europe centrale et orientale.

(1) Agenda 2000, Vol. 1: Pour une Union plus forte et plus large, Deuxième partie: «*Le défi de l'élargissement*», p. 61 (COM(97) 2000 du 15.7.1997).

(2) John Nellis: «*Time to Rethink Privatisation in Transition Economies ?*», World Bank, 1999.

2.7.6. En ce qui concerne la croissance économique des PECO, les taux de croissance des différents pays se situent, à quelques exceptions près, au-dessus de la moyenne de l'UE. Toutefois, la croissance économique se révèle moins importante que ce qui avait été prévu dans l'Agenda 2000. L'écart entre les performances économiques des PECO et celles de l'UE se réduira donc à l'avenir beaucoup plus lentement que ce que l'on prévoyait il y a encore quelques années.

2.8. Égalité des chances

2.8.1. La législation des pays candidats relative à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes correspond dans une large mesure aux dispositions essentielles du droit communautaire en la matière, malheureusement son application pratique laisse souvent à désirer. Comme dans l'Union, les principaux problèmes tiennent surtout à l'inégalité entre les hommes et les femmes quant aux difficultés économiques rencontrées⁽¹⁾. De plus, l'importance de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes reste encore insuffisamment perçue.

2.8.2. L'«égalité des chances» concerne toutefois non seulement les relations entre les hommes et les femmes, mais aussi la nécessité de combattre «toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle» (article 13 du TCE). En ce qui concerne plus précisément la situation des minorités (par exemple les Roms), de graves problèmes continuent de se poser dans les pays candidats.

3. Possibilités offertes par l'élargissement et problèmes éventuels

3.1. Les changements politiques intervenus en Europe de l'Est à la fin des années 80 et le processus de transformation qu'ils ont déclenché ont mis les PECO devant de grands défis. Outre les nombreuses évolutions positives observées à ce jour et les réformes réussies dans les PECO, l'augmentation du chômage et les compressions budgétaires dans le domaine de la protection sociale et de la santé publique sont cependant également caractéristiques de ce processus de réforme.

3.2. L'UE a assumé ses responsabilités en soutenant tout d'abord les pays d'Europe centrale et orientale dans leur processus de réforme, notamment au travers d'un programme d'aide financière (le programme Phare) et d'accords commerciaux (les accords européens). Ensuite, lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de laisser entrevoir aux PECO la perspective d'une adhésion à l'Union moyennant le respect de certains critères. Finalement, en mars 1998, les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes.

⁽¹⁾ Agenda 2000, Vol. II: «Le défi de l'élargissement» (Étude d'impact), p. 46 (COM(97) 2000).

3.3. Possibilité offertes par l'élargissement

3.3.1. À ce jour déjà, la coopération entre l'Union et les PECO a apporté de nombreux avantages aux deux parties.

3.3.2. Jusqu'ici, l'UE a tout particulièrement profité du commerce avec les PECO et présente un excédent important de la balance commerciale avec ces pays. La part encore assez limitée du commerce avec les PECO sur l'ensemble du commerce extérieur de l'UE reflète le niveau relativement bas du PNB des PECO. Avec la croissance dans les PECO et dans l'UE, on s'attend à ce que cette part continue à augmenter.

3.3.3. Pour les PECO, les avantages proviennent avant tout de l'accès relativement libre au marché de l'UE, des différents programmes de soutien de l'UE (aide financière, dialogue politique, etc.) ainsi que de l'engagement fort de nombreuses entreprises en Europe de l'Est. À ce jour, les investissements directs étrangers ont surtout eu des effets positifs sur l'emploi et l'économie. Par ailleurs, les entreprises d'Europe occidentale établies dans les pays candidats sont responsables d'une grande partie du commerce extérieur de ceux-ci.

3.3.4. Outre les avantages que l'ouverture à l'Est a entraînés pour les deux parties concernées, l'élargissement est profitable à bien d'autres titres. D'une part, l'élargissement de l'Union aux PECO contribue à maintenir la sécurité et la paix en Europe. D'autre part, comme le Comité l'a déjà exprimé à différentes reprises dans ses précédents avis l'élargissement offre une «occasion historique», à ne pas laisser passer, de réunir au sein d'une véritable «maison commune» tous les peuples européens, de consolider durablement la stabilité et la prospérité du continent européen, et de conforter le rayonnement politique, économique, social et culturel de l'Europe (au sens large) dans le monde⁽²⁾.

3.4. Problèmes

3.4.1. Ces considérations à long terme ne doivent pas faire oublier qu'à moyen terme, le développement continuera de poser de nombreux problèmes aux PECO. La cause de cette situation est la double exigence qui pèse sur les PECO. D'une part, les pays candidats à l'adhésion doivent continuer de mener à bien le processus de transformation et d'autre part, ils se sont engagés à adopter l'acquis communautaire.

3.4.2. La tâche des PECO est rendue encore plus difficile par leur situation budgétaire difficile, les carences de l'administration publique et de la justice⁽³⁾ ainsi que la pression grandissante sur le marché du travail. En outre, l'intégration des PECO dans le marché unique européen renforcera la concurrence dans ces pays.

⁽²⁾ JO C 19 du 25.1.1993 et C 129 du 10.5.1993, «Les relations de la Communauté européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale — Bulgarie et Roumanie» et «Les relations de la Communauté européenne avec les États baltes» et JO C 75 du 10.3.1997 «Implications pour la PAC de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale».

⁽³⁾ Voir les différents rapports de la Commission sur les progrès réalisés.

3.4.3. La dualisation de l'économie, entre d'une part des secteurs compétitifs ayant une vocation extérieure indubitable, soutenus par les investissements étrangers et caractérisés par une productivité relativement élevée, et d'autre part des secteurs de production orientés vers le marché national, caractérisés par une faible compétitivité, une faible productivité, et surtout une technologie inappropriée, est source de préoccupation. C'est précisément pour ce deuxième groupe de secteurs que l'intégration directe dans un système ouvert et compétitif pose problème⁽¹⁾.

3.4.4. Le manque de capitaux de nombreuses entreprises et la faible capacité d'innovation qui en résulte posent un problème particulier. Ce problème concerne avant tout les PME, qui constituent l'un des piliers du processus de transformation et contribuent largement au PIB et à l'emploi⁽²⁾.

3.4.5. Ces manques risquent par exemple d'aggraver la situation dans le commerce et l'industrie au vu des concentrations qui s'annoncent. Si à l'heure actuelle le taux de concentration est très faible dans le commerce de détail, la pression exercée par les chaînes de commerce de détail étrangères, qui pénètrent de plus en plus le marché de l'Europe de l'Est, augmente. Dans le secteur du commerce de détail, tout comme dans d'autres secteurs, comme les services aux consommateurs et aux entreprises, on assistera à une mise en péril accrue de nombreuses entreprises, à des fermetures d'entreprises et à des mutations structurelles plus importantes⁽²⁾.

3.4.6. La disparition des monocultures industrielles devenues non concurrentielles se poursuit toujours et menace le niveau de vie de régions entières. Si l'on n'arrive pas à mettre en place des unités économiques de taille réduite produisant des produits dérivés de bonne qualité marchande, les grandes disparités locales qui existent déjà s'accroîtront.

3.4.7. Dans 48 des 50 régions d'Europe de l'Est, le PNB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. Les énormes différences de revenu entre les régions sont caractéristiques de cette situation. Au bas de l'échelle des revenus, on trouve la région polonaise de Swietokryskie avec seulement 24 % de la moyenne de l'UE. Mais dans les républiques baltes, en Bulgarie et en Roumanie, le niveau de développement économique est aussi relativement bas (de 25 à 34 % de la moyenne de l'UE). Les régions des pays candidats frontalières des futurs pays tiers sont exposées de par leur situation à des problèmes particuliers. À l'autre bout de l'échelle, on trouve avant tout les zones urbaines des PECO. La région de Prague arrive en tête de classement avec un PNB supérieur à la moyenne de l'UE⁽³⁾.

3.4.8. Comme le Comité l'a déjà souligné dans son rapport d'information, la situation dans les PECO comporte plusieurs risques, qui ne doivent pas être minimisés. Car «une adhésion prochaine des PECO risque d'une part d'entraîner un exode de capital humain (fuite des cerveaux) en raison des importantes disparités de revenus entre l'Union et les pays candidats, ce qui aurait une incidence négative sur le processus de rattrapage économique de ces pays. D'autre part, il faut s'attendre à ce que non seulement la poursuite du processus de transformation, mais également l'élargissement donnent lieu à d'importants préjudices sociaux pour certains groupes d'individus, en raison de l'augmentation de la pression sur les marchés des biens et de l'emploi».

3.4.9. La Commission souligne également dans l'Agenda 2000 que les pays candidats ne pourront pas bénéficier, du jour au lendemain, des avantages offerts par l'adhésion, et que ces avantages ne seront pas répartis de manière identique. Longtemps après leur adhésion, ces pays seront encore soumis à de fortes pressions pouvant entraîner des tensions économiques, sociales et politiques.

3.4.10. Mais ces tensions peuvent également apparaître dans différents Etats membres de l'Union, particulièrement dans les Etats limitrophes des PECO. Il faut en effet s'attendre à une augmentation de la migration de la main-d'oeuvre et à des délocalisations d'entreprises sous l'effet des fortes disparités entre les salaires. Cela pourrait entraîner une pression accrue sur le marché de l'emploi. En l'absence de délais transitoires appropriés en matière de libre circulation des travailleurs et des services et de mesures spécifiques visant à résoudre ce problème, il risque d'en résulter une nouvelle augmentation du chômage dans ces Etats.

3.4.11. Il convient donc de viser à des adhésions socialement acceptables, afin de garantir la paix sociale en Europe, et en particulier dans les pays candidats. Une adhésion rapide sans les structures nécessaires pour atténuer les injustices sociales pourrait menacer l'ensemble du processus d'intégration. Par ailleurs, sans des mesures appropriées visant à garantir un développement durable de l'emploi dans les PECO, la pression sur le marché du travail des Etats membres pourrait encore augmenter.

4. Rendre le processus d'élargissement socialement acceptable

4.1. Les critères dits de Copenhague sont la condition de base pour adhérer à l'Union. Ceux-ci comprennent (1) la garantie des principes et des structures démocratiques, (2) la mise en place d'une économie de marché viable ainsi que (3) la reprise et l'adoption de l'ensemble de l'acquis communautaire (comme par exemple les normes en matière de droit social et de droit du travail, les mesures de protection du consommateur et de l'environnement).

(1) «La Hongrie sur la voie de l'adhésion», n° de JO C 117 du 26.4.2000, p. 38.

(2) *EU-Magazin* 5/2000.

(3) *Communiqué de Presse Eurostat* n° 48 du 18.4.2000.

4.2. Mais satisfaire aux critères de Copenhague ne suffit pas. Car l'adhésion est bien plus un processus social qu'administratif⁽¹⁾. Le resserrement des liens avec nos voisins de l'Est et les mesures d'aide de la Communauté ne doivent donc pas se limiter aux domaines juridiques ou économiques, techniques et financiers. La question n'est donc pas tant de savoir ce que l'élargissement signifie sur le plan économique ou juridique mais bien plutôt ce qu'il peut apporter aux citoyens européens.

4.3. De l'avis général, le processus d'élargissement offre une chance unique de réaliser une Europe commune tout en améliorant les perspectives offertes aux citoyens. Mais ce n'est pas une évolution automatique et naturelle. Pour bon nombre de citoyens, le processus de transformation en cours dans les pays candidats n'a pas eu jusqu'à présent que des avantages. Cela influence l'attitude d'une grande partie de la population vis-à-vis de l'économie de marché, mais suscite également de fortes réserves dans la population à l'égard de l'élargissement de l'UE. Le scepticisme croissant de la population des pays candidats à l'adhésion indique que dans les PECO, les gens ne sont pas suffisamment informés ou voient des désavantages dans l'adhésion. Dans les États membres, l'état d'esprit est le même, comme le montrent les dernières enquêtes réalisées⁽²⁾.

4.4. La prise en compte de la dimension sociale doit donc occuper une place importante dans le processus d'unification européenne⁽³⁾. Ce n'est que si l'UE et les gouvernements prennent au sérieux les inquiétudes de la population dans l'Union comme dans les pays candidats et engagent avec les citoyens un débat politique à ce sujet que le processus d'élargissement pourra se dérouler sans graves conflits politiques. Cela suppose également que soit mise en place de part et d'autre une politique d'information et de communication appropriée et répondant aux besoins des citoyens. À cet égard, le Comité accueille favorablement l'initiative de développement d'une stratégie de communication annoncée par la Commission.

4.5. Dans le court laps de temps écoulé depuis le bouleversement de 1989, les progrès que les PECO ont réalisés dans la mise en place de démocraties stables et d'économies de marché viables sont considérables. Le Comité en arrive toutefois à la conclusion qu'il faut entreprendre davantage d'actions en vue de rendre le processus d'élargissement acceptable socialement, particulièrement en ce qui concerne la réduction des disparités économiques régionales (non seulement au sein des pays candidats et entre ceux-ci mais également entre l'Union et ces

pays), la diminution des injustices sociales, une plus grande prise en considération de la dimension sociale et enfin la mise en place de structures de partenariat social efficaces et le renforcement du dialogue social.

4.6. *Promotion de la cohésion économique et sociale*

4.6.1. Etant donné que le succès des prochaines étapes du processus de transformation dépend de la maîtrise de ses conséquences économiques et sociales, il convient de rendre socialement acceptable le passage à l'économie de marché lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des stratégies de restructuration économique. Les interventions orientées vers le marché et les interventions d'ordre social doivent toujours être reliées⁽⁴⁾. Un développement défavorable sur le plan social et de l'emploi peut entraîner des problèmes politiques internes dans les PECO et mettre en péril l'intégration.

4.6.2. Le Parlement européen souligne également l'importance que revêtent les investissements dans la mise en place de meilleures structures sociales dans les pays d'Europe centrale et orientale⁽⁵⁾. Le Parlement européen⁽⁵⁾ estime que l'instauration efficace d'une dimension sociale constitue une condition fondamentale pour éviter les conséquences indésirables qui peuvent résulter de l'intégration dans le marché unique⁽⁶⁾.

4.6.3. Les questions d'emploi qui, conformément au Traité d'Amsterdam, acquièrent désormais un poids sensiblement plus important dans la politique communautaire, devraient par conséquent faire davantage l'objet de négociations avec les pays candidats. Car aussi bien dans le secteur agricole que dans le secteur industriel, il faut s'attendre à une mutation structurelle sensible susceptible de mettre en péril de nombreux emplois. En prenant en considération l'évolution différente de l'état de transformation et des structures dans les pays candidats à l'adhésion, des mesures macroéconomiques adéquates ainsi que des mesures régionales et structurelles doivent donc être prises afin de créer de nouvelles opportunités d'emploi et de contrer une augmentation dangereuse du chômage avec toutes les conséquences que cela implique. Compte tenu de la situation budgétaire des pays candidats, le financement de telles mesures doit néanmoins faire l'objet de discussions.

4.6.4. Les régions frontalières sont particulièrement concernées par les changements attendus. La meilleure solution qui s'offre à elles pour y faire face est la coopération transfrontalière (par exemple recours aux programmes existants de l'UE). Le Comité se félicite qu'une communication sur le développement des régions frontalières soit déjà en cours d'élaboration au sein de la Commission.

(1) JO C 51 du 23.2.2000.

(2) Commission européenne: Eurobaromètre, rapport n° 53 d'octobre 2000.

(3) Voir CES: JO C 339 du 31.12.1991 et JO C 129 du 10.5.1993; voir également A3-0189/92; Résolution sur la stratégie de l'Union européenne en vue de préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, en vue du Conseil européen d'Essen (9 et 10 décembre 1994); Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc «Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union» (JO C 141 du 13.5.1996).

(4) JO C 129 du 10.5.1993.

(5) Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc «Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union» (JO C 141 du 13.5.1996).

(6) György Farkas, secrétaire général adjoint de la Chambre de commerce hongroise estime qu'un tiers des 600 000 PME hongroises ne survivrait pas à une adhésion rapide. Dans *Wirtschaftswoche*, n° 13, 25.3.1993, p. 30.

4.6.5. L'agriculture dans les PECO pose un problème particulier. Les problèmes structurels de l'agriculture de nombreux pays candidats à l'adhésion ne seront pas résolus en quelques années, même au prix d'efforts importants. On doit partir du principe que les exploitations agricoles, avant tout celles de petite taille (par exemple en Pologne) et ayant une très faible productivité, ne pourront pas, dans un avenir proche, faire face à l'énorme pression de la concurrence dans le marché intérieur. L'agriculture des PECO aura besoin d'un laps de temps plus long pour procéder à l'adaptation structurelle nécessaire et au renforcement de la compétitivité qui s'impose⁽¹⁾.

4.6.6. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue qu'aussi longtemps que l'on ne parviendra pas à développer suffisamment les emplois non agricoles comme alternative au secteur agricole, il faudra considérer les exploitations agricoles non seulement d'un point de vue exclusivement économique, mais également reconnaître, outre leur rôle dans la protection de l'environnement et l'entretien des paysages, leur impact positif sur le plan social⁽¹⁾.

4.6.7. Le Comité se félicite par conséquent de la mise en place de nouveaux instruments au titre de la stratégie de préadhésion (*Sapard*, ISPA) ainsi que de la décision des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales du 9 mars 1999 de mettre davantage l'accent sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre du programme *Phare*. Il convient également de souligner les efforts de la Commission pour soutenir les pays candidats dans l'élaboration d'une stratégie pour l'emploi, en accord avec le processus de Luxembourg. La Commission élabore conjointement avec chaque pays candidat à l'adhésion un document d'évaluation commune (JAP, «Joint Assessment Paper») qui doit servir de base au processus d'examen de la politique de l'emploi qu'il est prévu de mettre en oeuvre dans les pays candidats. Cela doit permettre de répondre au mieux, lors de la définition des objectifs de la politique de l'emploi, aux besoins individuels et à la situation nationale spécifique des différents pays candidats.

4.6.8. À ce propos, il faut toutefois noter que lors de la conférence sur l'élargissement du CES, un grand nombre de participants des pays candidats ont stigmatisé d'une manière générale le manque de transparence et la lourdeur bureaucratique qui caractérisent, en dépit des améliorations apportées par la Commission, l'application des programmes communautaires et l'accès à ceux-ci (par exemple dans le cadre de jumelages). Le Comité demande dès lors à la Commission de tenir compte de ces critiques.

4.6.9. Le développement du système entrepreneurial doit constituer pour les PECO un élément essentiel d'une stratégie pour l'emploi. Comme le Comité l'a déjà souligné dans son rapport d'information sur l'emploi et la situation sociale dans les PECO, «la contribution des entreprises est essentielle pour la création d'emplois et l'assurance d'un revenu, lesquels sont nécessaires au maintien du développement économique et social. Des mesures appropriées, par exemple dans le secteur de la formation professionnelle, la formation continue, l'aide technique, etc. sont donc nécessaires pour développer un système entrepreneurial concurrentiel».

4.6.10. En l'absence de ces mesures appropriées, c'est bien plus que la création d'un nombre suffisant de nouveaux emplois qui est mise en péril. En effet, les emplois existants seront également menacés si l'on ne parvient pas à préparer les entreprises des PECO aux mutations structurelles à venir, qui s'accéléreront en raison de l'intégration complète dans le marché unique et de la pression concurrentielle accrue qui l'accompagnera.

4.6.11. Le système des associations de bienfaisance constitue un autre point à examiner. À ce sujet également, le Comité a déjà souligné que ces associations qui s'emploient plus spécialement à renforcer la cohésion sociale et à soulager la détresse des plus défavorisés doivent être prises dûment en compte dans le processus de pré-adhésion, conformément à l'article 16 du traité d'Amsterdam. Par conséquent, ces associations ne doivent pas étouffer sous la pression de la privatisation mais doivent être adaptées aux exigences du temps et être reconnues en tant qu'associations importantes⁽²⁾.

4.6.12. En ce qui concerne le problème de la «fuite des cerveaux», qui peut avoir des effets négatifs sur le processus de rattrapage économique des PECO, il est apparu dès la conférence sur l'élargissement précitée du 16 novembre 2000 que les avis divergent à ce sujet. Tandis que nombreux sont ceux qui mettent en garde contre une intensification de l'émigration de capital humain en provenance des PECO, certains s'efforcent actuellement dans les Etats membres de couvrir les besoins de main-d'oeuvre dans certains secteurs (tels que les technologies de l'information) en faisant appel à la main-d'oeuvre qualifiée des pays candidats. Enfin, certains représentants des pays candidats font valoir que la «fuite des cerveaux» a pour l'essentiel déjà eu lieu. C'est pourquoi les représentants des PECO ont proposé lors de cette conférence d'organiser sur ce sujet une réunion conjointe avec le CES. À ce propos, le Comité accueille favorablement le fait que la Commission et le Conseil aient invité les pays candidats à l'adhésion à remettre une évaluation portant sur les flux migratoires à attendre dans l'avenir et sur leurs effets sur le marché du travail ainsi que sur l'économie.

4.6.13. Enfin, il convient encore de mentionner ici le problème de la corruption et de la lutte contre la fraude. Comme il ressort des rapports périodiquement publiés par la Commission sur les progrès réalisés par les pays candidats sur la voie de l'adhésion, il y a encore beaucoup à faire en matière de lutte contre la corruption dans les PECO.

4.7. Renforcement du dialogue social

4.7.1. Le Comité a déjà à plusieurs reprises souligné que dans le cadre du processus d'élargissement, une importance majeure revient à l'établissement de relations entre employeurs et travailleurs en tant que partenaires sociaux autonomes, dans le respect du rôle et des responsabilités des pouvoirs publics⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO C 51 du 23.2.2000.

⁽²⁾ Voir également à ce sujet la résolution du Parlement européen sur le Livre blanc «Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union» (JO C 141 du 13.5.1996). Ainsi que CEEP.99/PECO.3: position écrite sur l'élargissement de l'UE.

⁽³⁾ JO C 129 du 10.5.1993.

4.7.2. Car l'élargissement ne réussira que s'il est soutenu par un large consensus social. Ce consensus exige un processus acceptable sur le plan social, avec la participation des partenaires sociaux et d'autres groupes sociaux (par exemple les consommateurs ou le secteur associatif)⁽¹⁾.

4.7.3. Comme le montrent les rapports de la Commission sur les progrès réalisés par les pays candidats à l'adhésion, le dialogue social connaît une évolution très différente selon les États candidats à l'adhésion. Du point de vue de la Commission, le dialogue social fondé sur une base tripartite (gouvernement, travailleurs et employeurs) se présente de manière satisfaisante en Estonie et en Slovaquie, alors que dans d'autres pays, le dialogue social doit être amélioré.

4.7.4. Le CES a lui aussi pu constater à l'occasion de divers entretiens avec les partenaires sociaux des PECO (entre autres dans le cadre des comités consultatifs mixtes) qu'il subsiste de gros problèmes dans le domaine du dialogue social, tant pour ce qui est du dialogue avec les gouvernements ou entre les partenaires sociaux qu'en raison des faiblesses et des problèmes structurels existant au sein des organisations des partenaires sociaux.

4.7.5. Ces entretiens amènent à faire le constat suivant: dans certains pays candidats, les droits des travailleurs ne sont soumis à aucun contrôle, le dialogue social n'est pas suffisamment pris en compte et les partenaires sociaux ne sont pas suffisamment associés à la préparation et à l'élaboration des rapports adressés à la Commission. Certains gouvernements se montrent également très réticents lorsqu'il s'agit de reconnaître le rôle autonome des partenaires sociaux. Par ailleurs, il existe des différences parfois importantes entre les PECO en ce qui concerne le degré d'organisation et l'état de développement des organes représentatifs des travailleurs et des employeurs. Par exemple, dans certains pays, les employeurs sont bien moins organisés que les travailleurs. Du point de vue des syndicats organisés, la conclusion de conventions collectives sectorielles est rendue plus difficile par le manque d'interlocuteur. Par conséquent, la plupart des accords collectifs restent conclus au niveau des entreprises⁽²⁾.

4.7.6. Il faut surmonter ces problèmes pour pouvoir mettre en place des structures de partenariat social efficaces qui permettront de relever les défis du processus de transformation et d'élargissement. Cela implique également une connaissance adéquate de la part des partenaires sociaux des caractéristiques et des problèmes d'une économie de marché, des politiques de privatisation et de restructuration des entreprises, des principes de base et de la technique des négociations collectives, de l'organisation du marché du travail et la formation professionnelle et continue, etc.⁽³⁾.

(1) Voir par exemple «Renforcement de la stratégie de préadhésion», JO C 157 du 25.5.1998 p. 58, «Politique sociale — Dialogue social», n° de JO C 95 du 30.3.1998.

(2) Avis du Comité économique et social sur «La Pologne sur la voie de l'adhésion» JO C 51 du 23.2.2000.

(3) «Les organisations socio-économiques dans les pays d'Europe centrale et orientale: mécanismes consultatifs», JO C 19 du 23.1.1993.

4.7.7. Dans ce contexte, le dialogue avec les partenaires sociaux de l'UE, qui ont une longue expérience de l'économie de marché et des politiques communautaires, est important pour les pays candidats à l'adhésion. On peut dès lors se réjouir de la communication de la Commission «Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire», dans laquelle la Commission aborde de front la question des pays candidats à l'adhésion, souligne l'importance du dialogue social et prévoit des mesures de soutien⁽⁴⁾. Le Comité renvoie également à cet égard aux conclusions du Conseil européen de Nice sur le renforcement de la dimension sociale de l'élargissement, dans lesquelles les chefs d'État et de gouvernement de l'UE mettent en avant le rôle du dialogue social en liaison avec l'élargissement.

4.7.8. Les entreprises des États membres opérant dans les pays candidats devraient elles aussi donner l'exemple en matière de promotion du dialogue social et des relations du travail, par exemple en autorisant les comités d'entreprise ou en soutenant la mise en place dans les PECO d'organisations patronales efficaces et en participant à ces organisations.

4.7.9. Le Comité lui-même a depuis plusieurs années déjà entrepris des actions visant à intensifier le dialogue social avec des représentants des pays candidats. Il a entre autres organisé plusieurs auditions (notamment à Bruxelles, Varsovie, Tallinn, etc.) avec des représentants des acteurs économiques et sociaux des PECO. Il a également noué des relations bilatérales avec chacun de ces pays, par exemple dans le cadre des comités consultatifs mixtes se composant de membres du CES et de représentants d'associations similaires des pays candidats⁽⁵⁾.

4.7.10. Lors de la conférence sur l'élargissement, les représentants des PECO ont notamment souligné l'opportunité de mieux coordonner les activités des organisations internationales opérant dans leurs pays et proposé que le Comité prenne part à ces mesures.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Comme le Comité l'a déjà souligné, l'élargissement de l'UE aux États d'Europe centrale et orientale constitue une occasion historique de réunir tous les peuples européens au sein d'une «maison commune», afin de garantir à long terme la stabilité et le bien-être en Europe.

5.2. Cependant, tous les États impliqués ne profiteront pas de la même manière de l'élargissement de l'UE. Au cours de l'élargissement, il faut s'attendre à un accroissement de la concurrence et à une accélération des mutations structurelles dans les PECO, ce qui engendrera une augmentation de la pression sur les marchés des biens et de l'emploi. Pour certains groupes, il pourrait en résulter des difficultés sociales qu'il ne faut pas sous-estimer. Dans ce contexte, on peut voir dans le scepticisme croissant des populations des pays candidats à l'adhésion un signe des craintes éprouvées par de nombreuses personnes.

(4) COM(98) 322 fin. Voir également le discours du Commissaire Pádraig FLYNN à Varsovie le 18.3.1999 (Speech/99/48).

(5) N°s de JO C 157 du 25.5.1998, p. 58.

5.3. Le Comité souligne par conséquent l'importance de la dimension sociale dans le processus d'élargissement et d'intégration. Seule une prise en compte appropriée de la dimension sociale permettra au processus d'élargissement de se dérouler sans graves tensions politiques et sociales. Cela implique toutefois de prendre très au sérieux les craintes des personnes supposées plus faibles et des prétendus perdants, peut-être beaucoup plus sérieusement que cela n'a été le cas jusqu'à présent⁽¹⁾.

5.4. Dans ce contexte, le CES accueille favorablement la communication de la Commission sur l'«*Agenda pour la politique sociale*», dans laquelle la Commission se fixe pour objectif de «contribuer à préparer l'élargissement de l'Union dans des conditions de développement économique et social équilibré»⁽²⁾.

5.5. Le Comité estime par ailleurs qu'il est nécessaire pour assurer le succès de l'adhésion d'adapter au préalable les programmes structurels et de cohésion de l'UE ainsi que la politique agricole commune, de manière à ce que les pays candidats puissent adhérer sur un pied d'égalité.

5.6. Le Comité demande à la Commission de mettre davantage l'accent lors des négociations d'adhésion sur les thèmes suivants, qui dépassent le cadre des objectifs et des actions présentés dans l'Agenda pour la politique sociale, et de vérifier les possibilités de mise en oeuvre correspondantes. Ces thèmes concernent:

- la nécessité absolue de mettre au point, sur la base d'une approche globale, des stratégies de développement adéquates et conformes aux normes sociales et environnementales pour les principaux secteurs en difficulté (par exemple, l'industrie lourde, l'agriculture, etc.);
- la nécessité de prendre des mesures visant à améliorer les qualifications à tous les niveaux, et particulièrement dans

les zones économiquement défavorisées, afin de pouvoir réduire à long terme les disparités économiques entre la ville et la campagne. Ces mesures sont également nécessaires dans le secteur de l'agriculture et de l'industrie lourde, afin d'accompagner les mutations structurelles et d'atténuer l'évolution négative de l'emploi. Le Comité estime que l'on ne saurait trop souligner l'importance de mesures de qualification dans les PÉCO et renvoie à cet égard à son rapport d'information sur «*La dimension européenne de l'éducation: nature, contenu et perspectives*»⁽³⁾ ainsi qu'aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne sur les questions relatives à la politique de l'éducation;

- l'amélioration de l'environnement des PME par le développement du système entrepreneurial (également en ce qui concerne l'accès aux facilités de crédit), la mise en place de structures de transformation et de commercialisation, l'aide technique, des mesures visant à améliorer les qualifications ainsi que par la création d'un environnement microéconomique approprié visant à favoriser la croissance de l'économie et la création d'emploi durables;
- la promotion du dialogue social aux niveaux les plus divers et la sensibilisation des partenaires sociaux et de la société civile organisée afin de les inciter à se structurer plus efficacement et de manière autonome;
- l'instauration de systèmes d'associations caritatives qui s'emploient à renforcer la cohésion sociale et à soulager la détresse des plus défavorisés;
- la nécessité d'intensifier le dialogue avec la société civile en ce qui concerne la préparation à l'adhésion et les conséquences de celle-ci;
- la promotion de l'égalité des chances entre tous, en particulier entre les hommes et les femmes et vis-à-vis des minorités;
- une plus grande transparence dans l'application et l'utilisation des programmes communautaires et des autres instruments d'aide.

⁽¹⁾ JO C 51 du 23.2.2000.

⁽²⁾ COM(2000) 379 final.

⁽³⁾ «La dimension européenne de l'éducation: nature, contenu et perspectives», CES 1113/99 fin et annexe.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Développement des ressources humaines dans les Balkans occidentaux»

(2001/C 193/20)

Lors de sa session plénière des 12 et 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Développement des ressources humaines dans les Balkans occidentaux».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 2001 (rapporteur: M. Sklavounos).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 59 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Nécessité de l'avis et sujet traité

1.1. La nécessité de l'avis et le sujet traité sont les suivants:

1.1.1. L'importance des Balkans occidentaux pour le processus d'intégration européenne.

1.1.2. L'importance du capital humain et du capital social pour le développement économique dans la région ainsi que pour un élargissement durable au sud.

1.1.3. L'importance des Balkans pour l'intégration du bassin méditerranéen dans les «structures» européennes.

1.2. Le présent avis vise à souligner l'importance de ces formes de capital et à faire tout un ensemble de propositions nécessaires à la formulation d'une approche globale visant au développement du capital social et du capital humain dans les Balkans occidentaux.

1.3. Personne ne conteste le besoin pour l'Union européenne de disposer en général d'une politique étrangère claire, efficace et déterminée, en particulier en ce qui concerne les Balkans.

Le «coût» de la guerre et de l'instabilité dans les Balkans occidentaux est insoutenable pour le processus d'intégration européenne. Cela veut donc dire que la paix et la stabilité des Balkans occidentaux soulèvent un problème européen et non régional.

Une initiative ferme s'impose pour réactiver le Pacte de stabilité afin de répondre aux attentes d'une société européenne élargie et des partenaires sociaux, d'une part, et d'atteindre les objectifs fixés par la communauté internationale dans le cadre du Pacte de stabilité ainsi que de répondre aux besoins des communautés locales, d'autre part.

Il est indispensable que la société civile européenne participe de façon organisée, structurée et programmée au développement du capital humain et du capital social et que s'instaure une culture participative et des structures de dialogue social dans les Balkans occidentaux.

Les accords d'association constituent des instruments très utiles pour l'intégration des pays des Balkans occidentaux dans les structures européennes mais il est indispensable d'adopter une approche plus cohérente et plus globale qui considère la région comme un tout.

Le Comité économique et social est d'avis que l'approche régionale et toutes les politiques sectorielles concernant les Balkans occidentaux doivent être intégrées dans un programme de développement régional.

2. L'importance du capital humain et du capital social pour la croissance dans la région

2.1. Le rapport de la Banque mondiale du 15 mars 2000 intitulé «The road to stability and prosperity in the Southeastern Europe: A regional strategy paper» (Vers la stabilité et la prospérité dans le sud-est de l'Europe: un document stratégique régional) accorde une très grande importance au développement du capital humain et du capital social en tant que facteur et/ou condition préalable indispensable à tout développement durable de la région. Deux chapitres (les chapitres 5 et 6) sont consacrés presque entièrement au développement du capital humain et du capital social.

2.2. Amélioration du système éducatif pour la formation des responsables et du capital humain, pour le changement social.

2.2.1. La formation d'élites possédant une éducation et une vision des choses multiculturelles ainsi que l'éducation de la jeune génération sur les mêmes bases sont considérées comme des investissements dans le capital social et vitales pour un avenir pacifique durable.

2.2.2. La bonne formation du capital humain est considérée comme un facteur essentiel au développement économique de la région, à la lutte contre la pauvreté et contre la dégradation de l'environnement.

2.2.3. Pourtant, à l'heure actuelle, nous sommes confrontés d'une part à la dégradation du système d'éducation, au manque d'opportunités pour les personnes dotées d'une formation et de compétences solides et d'autre part à une «fuite des cerveaux» massive dans la région. Parallèlement, chacun s'accorde à reconnaître le besoin urgent de «moderniser» le système d'éducation.

3. Les problèmes posés

3.1. La destruction massive et continue des ressources humaines, du capital social et du capital humain, ainsi que la fuite des cerveaux et l'émigration nécessitent d'adopter de toute urgence une approche globale efficace pour relancer le processus d'accumulation, de reconstitution et de développement de ce capital humain et de ce capital social, qui sont un facteur décisif pour la reconstruction économique de la région.

3.2. Indépendamment de l'origine des problèmes et des différences qui existent entre les pays de la région, la période de transition postcommuniste et la dernière guerre des Balkans ont eu les conséquences suivantes sur les Balkans occidentaux:

3.2.1. dépréciation dramatique ou destruction des infrastructures indispensables au maintien du capital humain et du capital social; crise de légitimité du cadre institutionnel, de l'administration et des pouvoirs publics ainsi que remise en cause du système de maintien de l'ordre public,

3.2.2. fracture sociale: destruction des liens sociaux, fracture et ségrégation sur la base du clan, de l'appartenance religieuse, des machines politiques partisans, des identités régionales politiques et claniques,

3.2.3. solidarité de groupe défensive, exclusive et antisociale. Retour à une loyauté envers la famille, qui devient le seul élément de stabilité dans un monde où les liens en dehors de la famille sont de plus en plus changeants et diffus,

3.2.4. méfiance envers les étrangers en général ainsi qu'envers tous ceux qui ne font pas partie de la famille,

3.2.5. difficulté à collaborer les uns avec les autres et méfiance envers les organes et institutions de la collectivité, des syndicats aux partis politiques.

3.3. En d'autres termes, nous sommes confrontés à la destruction, ou tout au moins à la distension de l'ensemble du tissu social, du système de valeur, des structures de valeurs.

3.4. Les conflits entre les différentes nationalités et les guerres ont occulté la gravité de la situation et généré une solidarité nationale exclusive basée sur la défense, en masquant les mécontentements et les fractures au sein des divers groupes ethniques et en occultant la désintégration politique et le sous-développement.

3.5. Pour donner une description précise et avoir une bonne compréhension de la situation réelle du capital social et du capital humain actuellement, il conviendra de tenir compte des expériences tragiques de nature différente mais parallèles dans le temps de l'Albanie et de l'ex-Yougoslavie dans l'après-guerre.

3.6. Les Albanais (sous Hëner Hodja) n'ont pas atteint leur objectif d'établir une identité albanaise et une conscience communiste entre les différents clans, groupes ethniques et appartenances religieuses en Albanie.

3.7. Le joug pesant du système du parti unique d'une bureaucratie élitiste centralisée à l'excès et les efforts titaniques pour éradiquer le passé albanaise étaient voués à l'échec avec des conséquences désastreuses à long terme.

3.8. L'objectif différent mais poursuivi en parallèle par Tito était d'établir une identité yougoslave et une conscience socialiste entre les différentes nationalités des Slaves du sud, les minorités non slaves et autres minorités par la création d'une fédération décentralisée.

3.9. L'effondrement du communisme, la bipolarisation du monde, les accords de Yalta comptent parmi les divers facteurs qui, en Albanie et en Yougoslavie, ont contribué à la chute rapide du régime albanais et à une lente mais tragique désintégration de la fédération yougoslave.

3.10. Le système actuel des partis, dont la plupart des cadres sont issus du sérail des anciens régimes, sans tradition ni réelle expérience de participation démocratique ouverte et transparente, sans transparence du financement, sans membres véritablement élus de façon démocratique au niveau local selon une approche «du bas vers le haut», constitue davantage un mécanisme de contrôle social, un mécanisme s'efforçant de restaurer un ordre socialement accepté et légitimé plutôt qu'un système de partis au sens où l'entendent les traditions démocratiques et parlementaires occidentales.

3.11. L'une des principales causes du «problème» tient à la difficulté qu'ont les pays donateurs, les institutions mondiales et les ONG à saisir ce dont la Banque mondiale a pour sa part récemment pris conscience, à savoir que:

«Plus important encore, nous devons moins mettre l'accent sur les politiques que sur les institutions. Les institutions au sens où Douglass North les concevait: idées, idéologies, préjugés, moeurs et non pas organisations ou autres entités physiques. Pour transformer ce genre d'institutions, il faut changer les cultures.

Cela veut dire bien plus qu'une simple privatisation d'entreprises d'État ou l'adoption de lois. Cela implique un changement d'attitude de la part des fonctionnaires et même de la part du secteur privé.

Nous nous rendons compte que le gouvernement ne peut pas créer de toutes pièces et donner une légitimation à de nouvelles institutions et normes de comportement et les parachuter d'en haut sur la population par des actes législatifs et policiers. La société civile doit éprouver le besoin de changer. Nous devons donc être en mesure d'aider à la fois l'opinion publique et le gouvernement, qui sont les deux faces d'une même transformation⁽¹⁾»

(1) Transition: The transition Newsletter sur la réforme des économies — nov. déc. 2000/ janv. 2001 (uniquement disponible en anglais).

4. Le système municipal

Le système municipal est faible et inefficace (particulièrement en Albanie) parce qu'il fonctionne sur la base d'administrateurs nommés au plus bas niveau et/ou de fonctionnaires nommés par le parti plutôt que sur la base d'élus locaux responsables de la gestion des richesses locales devant les habitants. En période de conflits, les barrières ethniques et religieuses paralysent le système municipal et l'existence d'enclaves ethniques, quartiers de villages ou villages entiers, a compliqué l'évolution du système municipal.

5. Administration publique et gestion du secteur public

5.1. Le régime du parti unique et de l'administration et du secteur public contrôlés par le parti en Albanie et son équivalent sur une base fédérale et ethnique en Yougoslavie ont été le ferment de l'inefficacité du passé et de la faiblesse du présent.

5.2. Des années de conflits, de guerres, d'embargos, de marché noir semi-officiel pour réussir à couvrir les besoins de l'État et de la population ont multiplié et renforcé les crises de l'administration publique et du secteur public.

6. La désintégration sociale généralisée

6.1. L'effondrement du système politique et du système de valeurs en Albanie, dans l'ARYM, la Croatie, la Serbie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, à la recherche de leur âme après la tragique désintégration du fédéralisme yougoslave, le socialisme, la guerre civile et l'embargo et la crise économique dramatique ont influencé le fonctionnement du système judiciaire, de la législation et de l'ordre public.

6.2. Les expériences réalisées dans la période de transition, les sociétés pyramidales en Albanie, l'absence de transparence de la privatisation dans l'ARYM et en Croatie, l'existence d'un marché noir en Serbie et au Monténégro ont abouti à l'instauration d'un climat général de méfiance des citoyens entre eux et des citoyens envers les pouvoirs publics.

6.3. La crise de légitimité touche tous les niveaux de l'ensemble des milieux dirigeants et ne fait que s'aggraver étant donné la persistance de la corruption.

6.4. La faillite du système de sécurité sociale et l'incapacité de l'État à payer ne serait-ce que les retraites et les salaires de base n'ont fait que renforcer le cercle vicieux de l'anomie, le marché noir, l'économie parallèle et le noyautage de la société par le crime organisé, comme dans l'ARYM où les chômeurs sont plus nombreux que les personnes qui travaillent et où les

licenciements massifs ne sont accompagnés d'aucune mesure de formation, laissant ceux qui en sont victimes sans espoir de trouver un nouvel emploi.

7. Le niveau de vie

7.1. La détérioration du niveau de vie a touché durement tous les pays de la région ces dix dernières années au moins. Baisse des salaires réels et augmentation du chômage déclaré, qui atteint par exemple 36 % dans l'ARYM, 30 % en Yougoslavie et 55 % en Bosnie-Herzégovine en 1998.

7.2. En Bulgarie, l'indicateur de pauvreté a été multiplié par sept entre 1995 et 1997 et par cinq en Roumanie entre 1989 et 1998.

7.3. Les déplacements de population: environ 3 millions de personnes ont été déplacées par le seul fait de la guerre entre la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, sans parler de la crise du Kosovo.

7.3.1. De sources serbes, il existe actuellement 1 million de réfugiés en Serbie et, sur la base d'un coût minimal de 1 dollar par jour, ceux-ci constituent, d'un point de vue strictement économique, une charge insoutenable pour le pays.

7.3.2. Les réfugiés représentent 13 % de la population monténégrine.

7.3.3. Les systèmes de sécurité sociale et de santé ainsi que d'aide sociale sont en faillite, ce qui contribue à accroître encore l'insatisfaction, la désaffection et la fracture sociale. La dégradation de l'environnement, l'incapacité des gouvernements et de la société à mettre en œuvre des mesures efficaces pour préserver l'environnement sont des facteurs qui contribuent conjointement à aggraver le problème et les dangers pesant sur la santé publique. La situation des minorités, notamment des Roms, s'est détériorée en raison de la dernière guerre.

8. L'éducation et la jeunesse

8.1. Le budget public consacré à l'éducation reste très faible dans tous les pays. La part des recettes fiscales dans le PIB n'a cessé de baisser ces dernières années. Comme tous les pays ont connu une baisse significative de leur PIB tout au long de la phase de transition, le poste budgétaire de l'éducation nationale pour chaque étudiant a connu une baisse significative. Dans plusieurs pays, les institutions publiques d'éducation ont été affaiblies à cause de la dégradation des infrastructures, de la mauvaise formation, de la faible motivation et des bas salaires des enseignants, et d'un matériel pédagogique, de programmes de cours et de méthodes d'enseignement dépassés. Il s'agissait dans tous ces pays de populations où le mélange ethnique était extrême, ce qui engendrait d'énormes difficultés pour formuler et appliquer des programmes pédagogiques multiculturels.

8.2. Dans pratiquement tous les pays de l'Europe du sud-est, le besoin de mobilier, d'équipement et de matériel pédagogique est stupéfiant. Mais le besoin de capacités de gestion et de fonctionnement du système éducatif est encore plus important.

9. Le crime et la corruption

La corruption, facteur d'anomie, de sous-développement socioéconomique et politique dans les Balkans en général et dans les Balkans occidentaux en particulier, est considérée comme endémique. Selon l'Index de perception de la corruption de l'organisation Transparency International, l'ARYM arrive en 63^e position (avec la Roumanie) sur un total de 99 pays, la Croatie étant 74^e et l'Albanie 84^e.

9.1. La persistance des conflits et de l'insécurité, l'extrême pauvreté alimentent la corruption et le crime organisé, qui les entretiennent à leur tour. La traite des femmes et des enfants, comme elle a parfaitement été décrite lors de la dernière réunion du réseau des parlementaires pour l'Europe du sud-est («PM network for South Eastern Europe») (26 et 27 février 2001 à Skopje dans l'ARYM), avec les énormes profits qu'elle génère, entretient la corruption.

9.2. La corruption et le crime organisé sont des facteurs qui aggravent encore la déliquescence sociale, économique, politique et morale de la région. La présence de troupes étrangères est considérée comme un facteur favorisant la traite des femmes, la prostitution et donc la corruption.

9.3. La corruption est alimentée par le crime et s'en nourrit. La traite des femmes et des enfants, la vente d'organes d'enfants pauvres, le travail des enfants et la prostitution infantile sont des activités florissantes dans la région et sont le résultat de la corruption qu'elles entretiennent à leur tour.

10. L'autre visage des Balkans

10.1. L'histoire des Balkans en général et des Balkans occidentaux en particulier n'est pas l'histoire de conflits continus, de la haine et du sang. Comme l'ont montré de nombreux historiens et sociologues, il y a de longues périodes de coexistence et de symbiose, de contacts étroits variés et profitables.

10.2. Parmi les publications importantes, on peut citer «l'étude classique de l'osmose entre les Serbes et les Albanais» décrite par Milan Sufflay en 1925 dans son livre «Srbic Arbnasi».

10.3. Au Monténégro et dans le nord de l'Albanie, on observe la pérennité pendant des siècles de liens très forts entre les clans albanais et monténégrins, des mariages mixtes, des alliances en temps de guerre. Les clans monténégrins peuvent être considérés comme des descendants des familles albanaises et inversement.

10.4. De même dans l'histoire du Kosovo, les conflits sociaux n'ont pas toujours suivi les lignes de démarcation ethniques mais parfois celles de la propriété foncière, les Albanais musulmans et chrétiens pauvres s'opposant avec la population serbe aux nobles albanais. Et tout au long de la période Henter Hodja, les Albanais progressistes couraient plus de danger que les Albanais en Serbie, les divisions politiques se montrant tout autant destructrices à certains moments de l'histoire.

11. On peut faire appel aux preuves historiques et scientifiques et à la mémoire sociale pour inaugurer une nouvelle ère de paix et de coopération

En effet, la région dispose de suffisamment de ressources naturelles, d'un magnifique héritage culturel et historique, d'une grande importance géopolitique et d'une diaspora d'une grande richesse économique et culturelle en Europe du nord, en Australie, au Canada et aux États-Unis de telle sorte que l'Europe pourrait tirer globalement profit de l'intégration de la région dans les structures de l'UE et dans l'UE elle-même.

12. Actions, plans et stratégies en cours

Une grande variété de chantiers importants ont été engagés dans le cadre des stratégies, des actions et des plans de reconstruction des Balkans.

12.1. Le Pacte de stabilité reste un plan et un «mécanisme» d'ensemble pour la région, qui intègre le développement du capital humain et du capital social. Il est certain que la communauté mondiale, le citoyen européen moyen et les citoyens des Balkans occidentaux placent beaucoup d'espoir dans le Pacte de stabilité. L'élaboration de ce Pacte est déjà un acquis en soi. Mais s'il ne réussit pas à atteindre ses objectifs, le vide créé aura à long terme des conséquences dramatiques. Étant donné les changements survenus dans l'ancienne République de Yougoslavie, nous espérons qu'il n'existe plus aucune raison de repousser encore une transformation décisive du Pacte de stabilité en un pacte de développement cohérent.

12.2. Le nombre des ONG, institutions et organisations mondiales ou onusiennes, organisations et agences européennes et américaines œuvrant dans les Balkans en général et dans les Balkans occidentaux en particulier, notamment en Bosnie, au Kosovo et en Albanie, est si grand qu'il en résulte une certaine confusion.

12.3. Outre les rapports et avis du CES, l'on peut citer parmi les documents de grande qualité:

12.4. Le plan pour les Balkans du Centre d'études de la politique européenne (CEPS) (document 2000 A.804 de Michael Emerson, Éditeur Daniel Gros).

12.5. Le rapport de la Task-force pour la promotion des économies durables dans les Balkans: Rapport d'une Task-force internationale cofinancée par le Conseil des relations extérieures des États-Unis.

12.6. Vers la stabilité et la prospérité dans le sud-est de l'Europe: un document stratégique régional, 15 mars 2000, Banque mondiale, Région «Europe et l'Asie centrale».

12.7. Un plan grec de reconstruction très concret est prêt à être mis en œuvre dans la région.

13. **Dénominateurs communs importants entre les plans proposés par les diverses institutions et base commune d'action**

13.1. Avec la volonté politique exprimée par tous les acteurs de la paix et de la stabilité dans la région.

13.2. Avec l'existence de centaines d'organisations et de spécialistes œuvrant déjà dans la région et qui bénéficient d'un soutien financier pour leurs travaux.

13.3. Avec l'engagement de l'UE au sein des IFI (Institutions financières internationales), les pays de la région et la communauté internationale espèrent des résultats.

13.4. Avec les changements survenus en Yougoslavie, les obstacles à la relance de l'approche régionale, à de nouvelles stratégies efficaces et revitalisées pour les Balkans occidentaux et à une nouvelle approche pour l'élargissement au sud sont bien entendu à l'ordre du jour de l'UE.

14. **Conditions préliminaires à la mise en œuvre de stratégies efficaces pour le développement du capital social et du capital humain**

Pour que le capital humain et le capital social se développent, il faut instaurer un climat bénéfique, contribuant à une philosophie de l'espoir et de la sécurité, encourager la participation de tous et garantir une certaine équité dans les échanges commerciaux, dans les politiques locales et nationales et dans le système et les procédures judiciaires.

Pour y parvenir, il est indispensable que la communauté internationale, l'UE, les signataires du Pacte de stabilité, et les gouvernements de la région, prennent certaines mesures comportant entre autres:

L'engagement des signataires du Pacte de stabilité en faveur d'un calendrier concret pour chaque groupe de travail du Pacte de stabilité, conformément à certains principes, par exemple l'intangibilité des frontières:

- réduction des dépenses en matière de défense;
- engagement sur un Plan régional concret et un programme de mise en œuvre incluant la planification, la coordination, le financement et le fonctionnement.

L'identification des projets prioritaires transnationaux et la désignation des autorités responsables des projets pour chaque projet prioritaire.

La poursuite sur la voie de l'instauration d'une zone de libre échange dans les Balkans.

L'inclusion dans la zone euro des monnaies des Balkans («Euroisation»).

La mise en place d'instruments de politique régionale au niveau de l'UE, par exemple:

- un bureau TEN pour le sud-est;
- un bureau ISPA pour le sud-est;
- un bureau *Phare* pour le sud-est;
- un bureau pour le développement municipal et urbain dans le sud-est.

La mise en place d'instruments de politique régionale dans chacun des gouvernements du sud-est de l'Europe ainsi que d'un fonctionnement régional par secteur spécifique aux Balkans.

14.1. *Vers un effet en cascade positif et une nouvelle responsabilisation des États dans la région*

14.1.1. Les responsabilités de chacun des États dans la fixation des objectifs de développement du capital social et humain ont été réaffirmées dans chaque document relatif à la région. Les gouvernements perdent l'un après l'autre toute crédibilité, puisqu'ils se montrent incapables de restaurer les liens sociaux, d'instaurer une solidarité globale pour tous, ces «éléments» sociaux ne pouvant résulter de décrets gouvernementaux ou ministériels.

14.1.1.1. L'engagement en faveur des causes sociales, des causes nationales et régionales ne peut prendre corps si nous ne réussissons pas à briser le cercle vicieux actuel par une réaction «en cascade» bénéfique; il faut pour ce faire instaurer des mécanismes de paix et de sécurité durables, ainsi que des systèmes de coopération régionale et de développement intensif.

14.1.2. Chaque présidence européenne doit faire de l'évaluation des progrès du Pacte de stabilité une priorité.

14.1.2.1. L'engagement de la communauté internationale pour la paix et la stabilité dans la région.

14.1.2.2. L'engagement des principaux signataires du Pacte de stabilité en faveur d'un programme d'urgence visant à optimiser la coordination, à améliorer l'efficacité des interventions dans la région, à réduire au minimum les coûts de fonctionnement des «organes», institutions et organisations impliqués, afin que les économies ainsi réalisées profitent aux bénéficiaires.

14.1.2.3. Annoncer le passage de l'approche régionale à un programme régional et assurer l'engagement de l'UE en faveur de la plus grande convergence possible et d'une meilleure coordination de ses actions.

14.1.2.4. Harmoniser le processus d'élargissement avec les processus de stabilisation et d'association dans la région.

14.1.3. Ce type d'engagement agira comme un catalyseur pour les diverses communautés et les gouvernements de la région.

14.1.3.1. C'est sur cette base que l'on pourra demander aux gouvernements de la région de lancer des initiatives régionales et nationales et de les encourager.

14.1.3.2. C'est sur cette base que les milieux économiques régionaux et internationaux répondront présents, que la fuite des cerveaux sera enrayerée, que les expatriés originaires des Balkans seront incités à rentrer chez eux et la diaspora encouragée à s'impliquer dans la reconstruction de la région.

14.2. *Mise en place d'instruments financiers régionaux*

14.2.1. La mise en œuvre d'une politique régionale, d'un projet requiert des ressources financières, une programmation financière, une bonne gestion.

14.2.2. La désignation de l'autorité responsable du projet régional, des instruments financiers régionaux, des instruments de la politique régionale accompagnant le plan régional permettra de faire jouer au maximum les synergies et les complémentarités, elle aura non seulement un effet démultipliateur sur la planification et le financement mais constituera aussi le fondement des partenariats public-privé et de l'engagement véritable des institutions financières internationales.

14.2.3. Ce type de mesures produira des effets «en cascade». Elles permettront d'instaurer un état d'esprit positif dans les communautés et le monde économique locaux, tout en minimisant le risque de corruption étant donné que les projets seront réalisés à l'échelle de l'ensemble des Balkans et par conséquent contrôlés au niveau de l'ensemble des Balkans et par l'UE.

14.2.4. Ce type de mesures (autorités responsables du projet régional, instruments financiers régionaux, planification et mise en œuvre régionales) nécessitera et encouragera le renforcement des institutions régionales, par exemple dans le domaine de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement et de la durabilité, la gestion des eaux, la protection des forêts et des rivières, la coopération des universités, le dialogue social régional, le système bancaire, la réforme de l'administration publique, la promotion de la société de l'information, la solution des problèmes urbains et la coopération dans le contexte de stratégies économiques sectorielles, le tourisme, l'agriculture, ...

14.2.5. C'est sur cette base concrète qu'il sera possible de redonner un intérêt social à la population, d'assurer l'implication des citoyens dans un nouvel esprit d'action collective, dans une nouvelle culture participative et dans la construction d'une société civile. Les ONG peuvent y contribuer. Les expériences positives dans la région et le recours aux meilleures pratiques, en évitant les erreurs du passé, permettront à

l'Europe du Sud-Est de s'appuyer pleinement sur les ONG pour favoriser le développement de la société civile et de la démocratie.

14.3. *Favoriser l'engagement et la responsabilisation du niveau local par les programmes mondiaux et communautaires*

14.3.1. L'une des conditions indispensables au développement du capital social et du capital humain dans les Balkans occidentaux est d'optimiser l'engagement des communautés locales dans les programmes mondiaux et communautaires de reconstruction sociale et économique, la mise en place de systèmes de microcrédit et de microfinancement pour venir en aide à l'économie locale et aux petites entreprises familiales afin de remédier au chômage des jeunes. Jusqu'à présent, les frais du microfinancement à petite échelle dans les Balkans et l'expérience de ce type de programme dans le monde sont porteurs d'espoir.

14.3.2. Il est de plus en plus urgent d'examiner si les activités du grand nombre d'organisations, d'institutions, de syndicats, d'ONG, d'œuvres caritatives et religieuses existant déjà sont bien coordonnées afin d'éviter tout effet contre-productif. De nombreuses observations sérieuses peuvent laisser craindre un telle évolution.

14.3.3. Il serait utile à chaque échelon de faire savoir aux populations qu'elles ne sont pas l'enjeu d'une compétition entre «généreux donateurs» qui ne leur offre aucune perspective de survie. Il faut que les médias présentent une vision politique claire de l'avenir de la région et des moyens d'action qui permettront de la réaliser.

14.3.4. Une étude du rapport coût-efficacité ainsi que des rapports annuels doivent être demandés auprès de toutes les organisations cofinancées par l'ONU et les IFI.

14.3.5. Il faut que l'ONU, ou les gouvernements locaux, appuyés par l'ONU, appellent à coopérer afin de coordonner la réduction des coûts de fonctionnement au profit des bénéficiaires d'aide.

14.3.6. Recruter au niveau local pour faire fonctionner les programmes et les actions, remplacer un grand nombre de gestionnaires étrangers par des gens du cru en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Albanie et éviter de répéter les erreurs du passé dans la reconstruction de la Serbie.

14.3.7. Il faut instaurer une coopération plus étroite entre les institutions financières internationales et la société civile et les partenaires sociaux locaux.

14.3.8. Il faut instaurer une meilleure coopération entre la société civile organisée, les diverses organisations et partenaires sociaux et encourager le développement de médias locaux indépendants qui s'engagent en faveur des droits de la personne humaine, de la culture participative et de l'égalité des chances pour tous.

14.3.9. Le mouvement de revitalisation et de renforcement du pouvoir des communes devrait être encouragé avec l'aide de toutes les organisations européennes concernées.

14.4. *Nécessité d'améliorer la coordination et l'efficacité des efforts de reconstruction, de leurs acteurs et des actions*

14.4.1. On sait parfaitement qu'une coordination et une coopération étroites sont indispensables. Le bureau conjoint EU/Banque mondiale à Bruxelles ne suffit pas à résoudre les problèmes de coordination.

14.4.1.1. Les responsabilités se chevauchent dans tous les secteurs et à tous les niveaux d'implication dans les Balkans.

14.4.2. Il y a au moins 3 groupes impliqués dans le secteur privé:

14.4.2.1. le premier pour conseiller les gouvernements sur la façon d'utiliser l'enveloppe financière du Pacte de stabilité,

14.4.2.2. le second pour établir le cadre du Dialogue commercial transatlantique,

14.4.2.3. le troisième œuvrant dans le cadre de l'Initiative de coopération en Europe du sud-est.

14.4.3. On remarque qu'au niveau de l'UE, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans les Balkans sont compliquées par le nombre des niveaux impliqués et des polarités.

14.4.3.1. L'action de la Commission européenne en matière d'affaires économiques extérieures, d'affaires politiques extérieures, d'élargissement, d'assistance au développement, d'affaires économiques et financières.

14.4.3.2. Le Conseil des ministres.

14.4.3.3. Le niveau intergouvernemental de l'UE.

14.4.3.4. En outre, il faut examiner le fonctionnement des Task Forces de reconstruction au Kosovo et de celles qui existent déjà en Bosnie.

14.4.4. Du côté des États-Unis.

14.4.4.1. Du côté des États-Unis, nous sommes également confrontés à la multiplication des entités et des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

14.4.4.2. Le Conseil de sécurité national, doté d'un bureau régional spécifique pour les affaires du Sud-est de l'Europe. Le Conseil économique national, le Bureau des affaires économiques, le Bureau des affaires européennes.

14.4.4.3. Le Département d'État fait appel à un grand nombre de coordinateurs: un coordinateur pour la mise en œuvre du Pacte de stabilité, un coordinateur pour l'aide au sud-est de l'Europe, un coordinateur pour les initiatives de coopération en Europe du Sud-est, un conseiller spécial pour le Kosovo.

14.4.4.4. L'Agence américaine pour le développement international.

14.4.4.5. Le département du commerce.

14.4.5. Outre l'UE et les États-Unis, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque européenne pour la recherche et le développement, des centaines d'ONG sont également actives dans les Balkans, la plupart d'entre elles (subventionnées par les budgets nationaux) poursuivant leurs propres objectifs et servant leur propre cause.

15. **Recommandations pour les initiatives régionales**

15.1. Initiatives contre l'exclusion sociale et pour le rétablissement de l'identité et de la solidarité sociale et régionale à tous les niveaux.

15.2. Dépasser la solidarité exclusive et sectaire est une tâche difficile mais elle peut être menée à bien en coordonnant les efforts pour faire converger les groupes d'intérêts socio-économiques au-delà des frontières (ethniques, culturelles, religieuses ou administratives) sur la base de questions d'une importance décisive pour eux. Par exemple:

15.3. sur la base de l'initiative concernant la mer Adriatique et la mer Ionienne;

15.3.1. coopération des organisations de protection de l'environnement marin, encourager une telle coopération dans les programmes communautaires, les programmes régionaux, les programmes nationaux;

15.3.2. coopération sectorielle: par exemple dans l'industrie du tourisme entre les propriétaires hôteliers;

15.3.3. coopération des villes et ports de l'Adriatique;

15.4. coopération pour établir les infrastructures nécessaires au dialogue social. Organisations patronales et syndicales crédibles;

15.4.1. coopération pour mettre en place des comités de régions;

15.4.2. encourager les associations régionales de corps de métiers, d'instituts et d'universités;

15.4.3. coopération pour la recherche régionale, notamment sur des questions de développement durable;

15.4.4. coopération des médias régionaux: journaux, télévision, radio, magazines scientifiques;

15.5. coopération régionale des partis politiques ayant une orientation commune;

15.6. établir une coopération intergouvernementale régulière et structurée sur des questions régionales, en commençant par les questions environnementales;

15.7. établir une coopération entre Églises et paroisses.

15.8. Il faut apporter une réponse aux besoins urgents et croissants, notamment des enfants, des femmes et des personnes âgées, en collaboration avec les niveaux local, régional et national et avec la coopération et le soutien de la communauté internationale.

16. **Recommandations pour la promotion de la coopération au niveau infranational**

16.1. Promotion de la coopération au niveau infranational: sous la forme d'une stratégie entre des organes organisés au niveau infranational tels que les communes, les villes, les régions, les coopératives, etc. dans deux sens, d'une part entre les Balkans occidentaux, et les Balkans en général, et d'autre part entre les collectivités territoriales de l'UE et des Balkans.

16.1.1. Assurer un dialogue structuré au niveau territorial entre les villes, les villes durables, les villes accueillantes pour les enfants, les villes saines, les villes sûres et les villes des Balkans, promotion du principe de la «dimension balkanique» dans chaque politique nationale.

17. **Recommandations pour un engagement au niveau national: plan d'action pour la réconciliation nationale axé sur le futur et fixant des règles et des engagements clairs pour l'instauration d'un dialogue civil et social**

17.1. Établir des règles claires pour l'intégration sociale, la participation des minorités, la mise en place d'une administration et d'une justice indépendante basée sur le mérite.

17.1.1. Mettre en place un financement public des partis politiques et assurer la pleine transparence de leur financement.

17.1.2. Désigner des organes indépendants unanimement acceptés pour gérer les médias nationaux;

17.1.3. Fixer une stratégie claire: la mise en place d'un État responsable, transparent et démocratique respectueux des lois et soucieux de leur application ainsi que d'un secteur public efficace et compétitif bien défini.

17.1.4. Élaborer un plan national de réorganisation des communes et des villes qui les ferait passer du statut d'échelon subordonné de l'administration à celui de centres démocratiques décentralisés du pouvoir et du développement socioéconomique.

17.2. Dans ce climat de sécurité, de stabilité et d'espoir, il sera possible d'écouter les ONG et de suivre leurs actions pour le rétablissement des liens sociaux et la création d'une société civile.

17.2.1. C'est grâce à cet effet de cascade positif qu'il sera possible d'ancrer un véritable dialogue social qui ne soit pas de façade, et de parvenir à un réel engagement et une participation sociale.

17.3. En mettant l'accent sur la stabilité microéconomique, le soutien aux petites et moyennes entreprises et sur le rôle véritablement indépendant que doivent jouer les communes dans les stratégies de développement local, il sera possible d'assurer un développement lent mais sûr qui aille de la base jusqu'au sommet, à tous les niveaux socio-économiques et à tous les niveaux de pouvoir. Le rôle des PME doit être considéré comme revêtant une importance indiscutable non seulement pour l'économie mais aussi pour la cohésion sociale, le développement social, l'emploi, la reconstruction, la revitalisation des liens sociaux et l'émergence de nouveaux leaders locaux formés sur place. L'aide aux petites entreprises familiales doit être considérée comme un facteur particulièrement important pour restaurer la cohésion sociale.

17.4. Élaborer des stratégies nationales pour réhabiliter les établissements scolaires et le système éducatif.

17.4.1. Instaurer une coopération interuniversitaire pour intégrer la dimension européenne dans l'enseignement.

17.4.2. Harmoniser les programmes d'enseignement pour promouvoir la reconnaissance mutuelle entre les universités et la mobilité transeuropéenne des étudiants entre les divers établissements.

17.4.3. Mettre en place des systèmes modulaires et des systèmes de transfert de crédits d'enseignement.

17.5. Élaborer des stratégies nationales de rapatriement du capital humain expatrié, et de la diaspora des Balkans en vue de l'inclure dans les programmes de reconstruction.

17.6. S'efforcer de rétablir le rôle des universités et établissements d'enseignement locaux ainsi que de l'élite culturelle, pour reconstruire et restructurer le système de valeurs dans ces pays.

18. Recommandations sur le rôle du CES

18.1. Le Comité économique et social joue, entre autres grâce au Plan d'action, un rôle décisif dans la promotion du dialogue social et civil dans chaque pays de la région puisqu'il représente l'instrument essentiel à une réaction en chaîne positive de reconstruction sociale. Un effort de coordination et de dialogue entre les principales ONG de la région pourrait se révéler très utile.

18.2. Bien qu'il nécessite un certain niveau de développement du capital humain et du capital social afin de fonctionner correctement, le dialogue social et civil contribue à leur développement durable.

18.3. On peut faire appel au dialogue social et civil régional pour parvenir:

- à créer des groupes d'intérêts régionaux, à développer des actions communes et une coopération;
- à socialiser l'élite et les responsables régionaux, en les incitant à travailler ensemble et à se faire confiance;

18.3.1. à mettre en place une coopération des élites régionales afin d'élaborer et de soutenir des plans de développement régional, à encourager les jeunes à s'engager et à participer à tous les niveaux décisionnels;

18.3.2. en coopération avec le Comité des régions et le Parlement, à encourager les loyautés infra et supranationales dans les Balkans en général et dans les Balkans occidentaux en particulier. La récente création d'un réseau de parlementaires dans l'Europe du Sud-Est constitue un très bon exemple de réseau supranational.

18.3.3. Le CES peut lancer des initiatives dans des domaines tels que la coopération régionale et le dialogue structuré, sur la base des catégories des groupes I, II et III qui fonctionnent en son sein:

18.3.4. en invitant et en encourageant les comités économiques et sociaux des États membres à fournir une assistance en matière de formation, d'information ou une assistance scientifique aux conseils économiques et sociaux des pays des Balkans;

18.3.5. en garantissant l'accès aux bases de données et d'information;

18.3.6. en diffusant des avis du CES sur des questions qui présentent une certaine importance, par exemple le développement durable ou la gestion des questions urbaines;

18.3.7. en organisant des conférences dans chacun des pays pour débattre du développement du capital social et du capital humain, éléments essentiels pour assurer une bonne gouvernance et le développement de la société civile;

18.3.8. en assurant la promotion de l'idée d'un forum des comités économiques et sociaux du sud-est de l'Europe, d'un Comité des régions et d'une union des villes ou tout au moins des capitales;

18.3.9. en encourageant la coopération entre les universités des Balkans, qui représentent non seulement la source principale du savoir mais également le vivier des dirigeants de demain.

18.3.10. en favorisant la création et le fonctionnement d'un forum de la diaspora des Balkans.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

1. L'importance du capital humain et du capital social pour la croissance
 - 1.1. L'expérience accumulée et évaluée dans le monde en matière de meilleures pratiques, de gestion comparative et de gouvernance souligne l'importance décisive des facteurs humain et social pour le développement économique.
 - 1.1.1. Les rapports de l'ONU et de la Banque mondiale insistent de plus en plus sur cet aspect, en plaidant pour qu'il soit reconnu comme prioritaire et pour la mise en œuvre de politiques adaptées.
 - 1.1.2. Les politiques qui visent à construire et gérer le capital social sont en train d'évoluer, avec l'aide des programmes de l'ONU. Ces politiques visent à:
 - développer le capital social;
 - rapprocher le capital social;
 - relier le capital social entre les pays.
 - 1.1.3. Les recherches et études comparatives effectuées dans les pays développés indiquent que le capital humain et le capital social ne revêtent pas une importance primordiale uniquement pour les pays en voie de développement (afin de lutter contre la pauvreté ou d'accélérer la croissance) mais aussi pour les pays très développés afin de maintenir leur compétitivité.
 - 1.1.4. Chacun sait parfaitement que la situation géographique, les ressources naturelles et même le pouvoir militaire ne sont plus des facteurs décisifs. La prospérité nationale dépend davantage de la manière dont le pays et ses citoyens organisent et gèrent leur économie, les institutions qu'ils mettent en place et le type d'investissements qu'ils réalisent, à la fois à titre individuel et collectif.
 - 1.1.5. Les changements survenus dans les philosophies et les pratiques de gestion, pour instaurer des stratégies de compétitivité à fort contenu de capital humain et de capital social sont révélateurs du passage d'avantages comparatifs (faibles coûts salariaux ou ressources naturelles à bas prix) à des avantages concurrentiels, procurés par des stratégies distinctes et effectivement compétitives dans le domaine de la production, de l'exploitation et du marketing des biens et des services.
 - 1.2. Bien comprise, la productivité s'entend à la fois en termes de valeur (le prix) d'un produit national sur le marché et de l'efficacité avec laquelle il est produit.
 - 1.2.1. En d'autres termes, il est évident que produire plus d'unités de produit par unité de travail ou de capital ne signifie pas nécessairement augmentation des bénéfices (ou des salaires). Pour augmenter les bénéfices, il faut que les prix restent stables ou augmentent.

La question centrale du développement économique tourne autour de la mise en place des conditions d'une croissance rapide et durable de la productivité.
 - 1.2.2. La productivité d'un pays est la somme de la productivité de toutes ses entreprises. Elle résulte donc de la formation, du développement et de la gestion du capital humain et du capital social.
 - 1.2.3. La productivité, processus en constante évolution au niveau local, social, collectif et culturel, va de pair avec le développement et la gestion du capital humain et du capital social. Des études de gestion comparée au niveau mondial indiquent que:
2. Pour survivre à la concurrence mondiale ou même parvenir à un niveau de compétitivité mondiale, les entreprises doivent renforcer la productivité, utiliser la productivité de groupes d'industries locales ou d'entreprises interdépendantes.

Elles doivent être en mesure d'exploiter les connaissances, l'expérience, l'expertise d'instituts de recherche qui ont été accumulées, disposer d'un personnel qualifié bien formé, d'administrations publiques locales efficaces et efficientes, d'infrastructures de qualité assurant les services de base telles que la communication, etc.

2.1. Il faut comprendre que la productivité n'est pas et ne peut pas être l'affaire d'une seule et même entreprise. Elle est le résultat de tout un ensemble de processus, le résultat d'un processus collectif sur le lieu de l'entreprise, dans son environnement et sa région.

2.1.1. Le capital humain et le capital social accumulés au niveau local, le cadre institutionnel, les relations de coopération formelle et informelle, l'expérience accumulée en matière de gestion, et la diffusion des «capitaux» cités précédemment, constituent les fondations visibles et invisibles sur lesquelles l'on peut faire évoluer la productivité et guider et maintenir la compétitivité.

2.1.2. Pour être compétitives, les entreprises ont besoin d'un environnement «fertile» sur le plan commercial, juridique, administratif, scientifique, universitaire, bancaire et de la recherche, d'un environnement conforté par le respect des pratiques commerciales et du code régissant la culture d'entreprise.

2.2. L'environnement commercial ne peut résulter de l'action des entreprises. Il résulte d'un processus global de coopération effective associant le milieu des entreprises, la communauté scientifique et universitaire, l'État, les relations dans l'entreprise, ainsi que la culture qui prévaut dans le fonctionnement et la coopération entre les élites et les dirigeants locaux.

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Définition des termes principaux

— *Ressources humaines*

Généralement, le terme de ressources humaines désigne la taille de la population, les catégories d'âge et la main-d'œuvre.

— *Capital humain*

Le capital humain se définit comme la somme, chez un individu, de:

- l'éducation, les connaissances;
- l'expérience, les compétences, la spécialisation;
- la créativité et la connaissance du métier;
- la capacité et la volonté de prendre des initiatives;
- la volonté et la capacité de coopérer pour répondre à ses besoins personnels, aux besoins du groupe et aux besoins sociaux.

Parfois, la définition des ressources humaines et du capital humain que l'on trouve dans la littérature spécialisée intègre ces deux définitions.

— *Capital social*

La définition du capital social dans une société donnée est la suivante: hiérarchie qui prévaut entre les valeurs et les besoins. L'éthique de travail qui prévaut.

L'existence d'une solidarité sociale et de liens sociaux, d'une sensibilité sociale, de la capacité à résoudre ou à surmonter les conflits.

L'institutionnalisation de la coopération, du dialogue entre les élites et les dirigeants.

Accorder de l'importance, valoriser, respecter et même être prêt à servir volontairement le bien commun, l'intérêt commun, l'intérêt social dans toutes ses acceptions: les termes de capital invisible et immatériel sont utilisés à plusieurs reprises dans les réflexions sur les coûts en dollars citées précédemment. Dans le cas d'une entreprise, il convient de distinguer le capital invisible et immatériel, à savoir un «capital» constitué à l'intérieur de l'entreprise et en dehors.

— *Liens sociaux*

Il s'agit clairement d'un terme sociologique désignant les liens individuels qui existent au sein de la société ainsi qu'à l'intérieur de ce que l'on appelle une «communauté». Il désigne la force des liens qui ne sont pas imposés par la loi ou la hiérarchie. Parfois, les liens sociaux sont considérés comme un signe d'appartenance à une communauté spécifique.

— *Société civile* ⁽¹⁾

La société civile est définie comme telle en comparaison avec une société non civile de type autoritaire. Cela signifie que les caractéristiques principales inhérentes à l'un ou l'autre type de société dépendent des processus décisionnels, de la nature et du degré d'intégration sociale et de participation à la prise de décision, de l'efficacité de la participation sociale.

La société civile est une société dans laquelle:

- les fonctions et politiques de l'État sont librement et de manière décisive influencées, déterminées et évaluées par les groupes d'intérêts sociaux organisés, par la société civile organisée elle-même;
- les groupes d'intérêts sociaux participent librement et démocratiquement, indépendamment de l'État, à la (re)définition de l'intérêt commun, de l'intérêt public ou d'intérêts de groupe et aux activités déployées à ce titre, ils défendent les droits de la personne humaine ou les droits de groupes particuliers et cherchent à développer la culture participative démocratique et des structures sociales.

— *Développement de la société civile*

Le développement de la société civile ne se mesure pas à l'augmentation du nombre d'ONG qui entrent en concurrence (dans la répartition des deniers publics) pour augmenter leur aire d'influence et le nombre de catégories d'exclus sociaux qui dépendent d'elles et qu'elles aident.

Son développement est mesuré par la nature, le rôle, le fonctionnement de la société civile organisée.

Une société civile se met en place dans la mesure où la société civile organisée sert à redonner du pouvoir à la société et au citoyen moyen, sur le plan organisationnel et institutionnel, pour contribuer de façon critique et efficace à résoudre les problèmes sociaux, à influencer le gouvernement dans sa prise de décisions, à favoriser l'intégration sociale, la culture et les structures participatives et démocratiques. La société civile ne se développe pas de par l'existence d'ONG fortes visant à se substituer à l'État pour fournir des prestations sociales ou à se substituer à la société avec des objectifs philanthropiques.

(1) En septembre 1999, le CES a émis un avis sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne.

ANNEXE III

à l'avis du Comité économique et social

Documents statistiques et documents d'information

Table 1: EU Assistance to Balkan Countries 1991-1999 (millions of dollars)

Country	EU	European Investment Bank	EU Members	Total
Albania	842	47	733	1 622
Bosnia	2 124	0	523	2 647
Bulgaria	1 525	778	774	3 077
Croatia	365	0	1 201	1 566
Macedonia	416	62	183	661
Romania	1 867	1 169	3 161	6 197
Total	7 139	2 056	6 575 ⁽³⁾	15 770

(1) Includes assistance for economic programs, democracy, institution-building, humanitarian aid, balance-of-payments support, and infrastructure.

(2) Converted from euro figures at euro 1 000 = \$ 1,03.

(3) Total aid for period 1991-1997.

Source: EU press release dated November 19, 1999.

Table 2: US Assistance Funding for Balkan Countries: Economic Restructuring, Institution-Building, and Social Development Programs, Fiscal Year 1991-1999 (millions of dollars)

Country	Amount
Albania	217
Bosnia	958
Bulgaria	296
Croatia	99
Macedonia	109
Romania	278
Total	1 957

(1) US assistance provided through SEED Act funding. Does not include substantial humanitarian assistance provided under other programs.

Source: US State Department.

Table 3: Breakdown of US Aid Commitments to Kosovo, November 1999/December 2000 (millions of dollars)

Program	Amount
Economic Reforms	6
Agriculture	4
Human Services Infrastructure	10
Criminal Courts	2
Administration of Justice	5
International Police	48
Police Training	20
KPC	15
Demining	4
UNMIK Budget	5
Media	4
OSCE/Elections	25
Civic Education	9
Total	157

(¹) Commitments made at the aid coordination conference in Brussels on November 17, 1999.

Source: US State Department and World Bank/European Commission webpage on Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe (www.seerecon.org).

Table 4: Transparency International Corruption Indicators

Country	1999 CPI Score (Index ranges from 1-10)	Country Rank (among 99 countries rated)
Hungary	5,2	31
Bulgaria	3,3	63
FYROM	3,3	63
Romania	3,3	63
Croatia	2,7	74
Albania	2,3	84

(¹) The Transparency International Corruption Index for 1999 has been published on October 26, 1999. CPI scores relate to perceptions of the depth of corruption as seen by business people, risk analysts, and the general public and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).

Table 5: Currently Displaced Persons (Refugees and IDPs) in SEE Region

Country	Total Population (millions)	Displaced Persons (thousands)	Percentage of Total Population
Croatia	4,6	69,5	1,5
BiH	4,2	878,7	21
FRY	10,6	747,3	7
FYR Macedonia	2,0	21,9	1
Albania	3,4	3,6	Negligible
Total	23,8	1 720,9	7

Source: UNHCR, November 15, 1999.

Table 6: Selected Indicators On Political Process/Accountability/Paticipatory Institutions

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
FH Political processes	4,50	5,00	2,75	4,25	3,50	3,25	5,00	1,25
FH Civil society	4,25	5,00	3,75	3,50	3,75	3,75	5,00	1,25
FH Independant media	4,75	4,75	3,50	4,75	4,00	4,00	4,50	1,25
KKZ Voice and Accountability index	- 0,01	- 0,97	0,6	- 0,32	0,09	0,41	NA	1,20

Note: Bigger numbers indicate better governance for KKZ, and worse governance for FH.

Table 7: Selected Corruption Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
EBRD bribes as percent of firm revenues	NA	NA	3,50	2,10	NA	4,00	NA	3,50
EBRD percent firms paying bribes frequently	NA	NA	23,90	17,70	NA	50,90	NA	31,3
TI TI index (0-10)	2,30	NA	3,30	2,70	3,30	3,30	NA	5,20
KKZ Graft index	- 0,99	- 0,35	- 0,56	- 0,46	- 0,52	- 0,46	NA	0,61
ICRG Corruption (0-6)	2	NA	4	2	NA	3	NA	5
FH Corruption/3	4	3	3	3	3	3	4	1

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH, EBRD bribery questions — bigger numbers indicate better governance TI, KKZ, and ICRG.

Table 8: Selected Legal/Judicial Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	Kosovo	Hungary
FH Rule of law	5,25	6,00	3,75	4,75	4,50	4,25	5,00	1,75
WDR Predictable judiciary	4,66	NA	4,61	NA	4,28	NA	NA	3,65
EBRD Law and order index	NA	NA	1,38	1,43	NA	1,07	NA	2,34
KKZ Rule of law index	-0,92	-1,11	-0,15	0,15	-0,26	-0,09	NA	0,71
ICRG Law and order (0-6)	2	NA	4	5	NA	4	NA	6

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH and WDR97. Bigger numbers indicate better governance for EBRD law and order index, TI, KKZ, and ICRG.

Table 9: Summary of Social Indicators for SEE, 1997

Country	HDI score and ranking 1997 ⁽¹⁾	IMR (1997 unless stated)	Life expectancy at birth 1997
Albania ⁽²⁾	0,699/ 100 th	25,8	72,8
Bosnia and Herzegovina ⁽³⁾	NA	12,7	72,3
Bulgaria	0,758/ 63 rd	17,5	71,1
Croatia	0,773/ 55 th	8,2	72,6
FYROM	0,749/ 73 rd	15,7	73,1
FY Yugoslavia ⁽⁴⁾	NA	14,3	72,3
Romania	0,752/ 68 th	22,0	69,6

⁽¹⁾ HDI is composite index of three components: life expectancy at birth; educational attainment (as measured by adult literacy and enrollment rates); and real per capita GDP (in \$PPP).

⁽²⁾ IMR for Albania is 1996.

⁽³⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

⁽⁴⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

Source: WB ECA Social Protection Strategy (1999 draft); UNICEF Transmonee report (1999); UNDP Human Security in SEE (1999).

We have to indicate that the situation is severely deteriorating from 1995/1996 up to 2000.

Encadré 1: Caractéristiques de la pauvreté dans les régions des Balkans occidentaux

- Les niveaux de pauvreté connaissent de fortes variations régionales dans tous les pays: entre les zones de plaine et de montagne et les zones côtières en Albanie, entre la «République de Serbie» et la Fédération en Bosnie-Herzégovine (et au sein de chacune de ces entités), et entre le nord et le sud de la Roumanie. Les différences en termes de consommation s'accompagnent de différences dans l'accès à des services sociaux de qualité, ce qui renforce la probabilité de voir persister des zones géographiques où la pauvreté est un problème récurrent.
- La pauvreté est plus grave dans les zones rurales que dans les zones urbaines dans tous les pays. Les pourcentages de pauvreté rurale sont les suivants: en progression de 80 % en Roumanie (1994), de 23 % en Bulgarie (1997), presque cinq fois plus dans l'Albanie rurale que dans les zones urbaines en dehors de Tirana (1996) et largement plus élevée en Croatie (1998). En outre, le degré de pauvreté (c'est-à-dire le taux de pauvreté moyen par rapport au seuil de pauvreté) et la sévérité de la pauvreté (qui tient compte de l'inégalité parmi les pauvres) sont bien plus élevés dans les zones rurales.

- Le niveau d'éducation du chef de famille est étroitement lié à la pauvreté, les diplômés universitaires n'étant guère susceptibles de rentrer dans la catégorie des foyers pauvres, tandis que le taux de pauvreté des chefs de famille qui n'ont pas fait d'études secondaires est bien plus élevé que le taux de pauvreté moyen. Les personnes qui n'ont pas fait d'études secondaires constituent environ 80 % de l'ensemble des personnes pauvres dans l'Ancienne république yougoslave de Macédoine et en Albanie et plus de 40 % en Bosnie-Herzégovine.
- Les foyers dont les chefs de famille sont au chômage enregistrent le taux de pauvreté le plus élevé.
- Malgré le taux élevé de pauvreté parmi les chômeurs, les foyers dont les chefs de famille travaillent constituent tout de même une part importante de l'ensemble de la population pauvre, étant donné qu'ils représentent un large pourcentage de la population totale. Par exemple en Albanie, près de 70 % des personnes pauvres travaillent. En Roumanie, près de 70 % des personnes pauvres en 1994 soit travaillaient, soit étaient à la retraite.
- Les familles nombreuses sont plus pauvres que les autres. En Albanie, les pauvres ont généralement une famille nombreuse et 3,4 enfants en moyenne, alors que la moyenne nationale est de 1,5 enfant. Dans l'ARYM, le nombre d'enfants par ménage est proportionnel au taux de pauvreté, les familles de trois enfants ou plus connaissant une situation de pauvreté équivalant au double du taux de pauvreté national et représentant près de 50 % de l'ensemble des personnes pauvres. En Bulgarie, le taux de pauvreté est également plus important parmi les familles nombreuses et les enfants risquent plus de souffrir de la pauvreté que les personnes âgées. Le seul pays où il ne semble pas que ce soit le cas est la Croatie où les personnes âgées, qui vivent dans des foyers de plus petite taille que la moyenne, sont majoritaires parmi les pauvres. Les résultats préliminaires dont on dispose pour la Bosnie-Herzégovine laissent entendre que ce serait également le cas pour ce pays.
- Les Roms rentrent dans la catégorie des personnes très pauvres et durablement pauvres, bien qu'il soit difficile de donner des chiffres étant donné les réticences qui existent sur les questions d'appartenance ethnique pour certains aspects. Les foyers roms présentent plusieurs caractéristiques que l'on associe à un fort taux de pauvreté, à savoir un fort taux de natalité, un faible niveau d'éducation (souvent même un taux d'illettrisme substantiel) et un fort taux de chômage. En Bulgarie, le taux de pauvreté parmi les Roms atteint presque les 85 %, soit presque deux fois et demie la moyenne nationale. D'autres études réalisées dans les PECO, par exemple en Hongrie, viennent corroborer ce fait.

Source: ces conclusions sont basées sur une série d'études de la Banque mondiale: Albania: Growing Out of Poverty (1996), and Albania: Poverty and Social Welfare (Rashid et al., 1999); Poverty in Bosnia and Herzegovina: the Legacy of War (Bisogno, draft mimeo, WB, 1999); Bulgaria: Poverty During the Transition (WB, 1999); Croatia: Economic Vulnerability and Social Welfare Study, document de discussion (mimeo, WB, 1999); FUR of Macedonia: Focusing on the Poor (deux vol., WB, 1999); et Romania: Poverty and Social Policy (deux vol., WB, 1997).

Encadré 2: Actions contre la corruption en Albanie

En Albanie, le gouvernement, par décret n° 72 du 30 janvier 1998, a mis en place une commission contre la corruption, qui a trois objectifs déclarés: premièrement, élaborer une stratégie visant à organiser et diriger la lutte contre la corruption, deuxièmement, parvenir à une réelle coordination des actions anticorruption des institutions publiques et du secteur privé et troisièmement garantir la coopération nécessaire avec les institutions financières internationales qui soutiennent les initiatives de lutte contre la corruption du gouvernement.

En collaboration avec la Banque mondiale et l'USAID (agence américaine pour le développement international), le centre albanais de recherche économique, une organisation non-gouvernementale, a réalisé des études indépendantes sur les entreprises et les foyers ainsi que des entretiens avec des agents de la fonction publique.

Ces études montrent que:

- plus de la moitié des entreprises reconnaissent payer des pots-de-vin aux agents publics, ce qui représente un coût approximatif de 7 % de leur chiffre d'affaires;
- la corruption des agents publics est plus fréquente dans le secteur du commerce et de la construction, où près des trois quarts des entreprises reconnaissent payer des pots-de-vin, que dans les secteurs de la production et des services;
- près de la moitié des citoyens ont reconnu avoir payé des pots-de-vin en 1991;
- les agents publics confirment que la corruption est diffuse: plus des deux tiers des agents publics interrogés ont indiqué que la corruption est dominante en Albanie;
- selon des agents publics, plus de 50 % des inspecteurs des douanes «achètent» leur poste ;
- un quart des citoyens privés dont un membre de la famille est atteint d'une maladie grave ont reconnu avoir payé des pots-de-vin au personnel médical.

Un programme important de réformes des institutions et de la police, destiné à réduire la corruption, a fait l'objet d'un débat public lors d'un atelier de travail le 30 juin 1998 à Tirana. Le Premier ministre a saisi l'occasion pour manifester son engagement envers le programme. Un plan d'action du gouvernement pour lutter contre la corruption a fait l'objet d'un débat animé au cours de cet atelier. Les résultats et les conclusions ont fait la une de tous les journaux et chaînes de télévision, lançant un profond débat public.

Le succès remporté par l'atelier est dû à une planification approfondie et aux travaux d'analyse qui l'ont précédée, ainsi qu'aux données irréfutables rassemblées sur la corruption par les études.

La réforme pilote proposée par l'atelier de travail comprenait les mesures suivantes:

1. soutien au système judiciaire dans sa refonte,
2. changement radical dans le domaine fiscal et douanier,
3. transparence budgétaire pour les établissements scolaires, les hôpitaux et les autres services publics, pour faciliter le dépôt de plaintes par les usagers,
4. poursuite des améliorations dans la passation des marchés publics, l'audit et le professionnalisme des services publics.

Partant de ces réformes pilotes, le gouvernement s'est engagé à publier les récentes données rassemblées par les études, à réaliser des études régulières à l'avenir et à travailler avec les ONG pour examiner les progrès réalisés dans le plan d'action convenu.

Avis du Comité économique et social sur «La société civile organisée et la gouvernance européenne — contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc»

(2001/C 193/21)

Lors de sa session plénière du 19 octobre 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La société civile organisée et la gouvernance européenne — contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc» et conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 4, et de l'article 19, paragraphe 1 de son Règlement intérieur, de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 4 avril 2001 (rapporteuse: Mme Sigmund, corapporteur: M. Rodríguez García-Caro).

Lors de sa 381^e session plénière des 25 et 26 avril 2001 (séance du 25 avril 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 84 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le processus d'unification européenne a été mis en marche par Robert Schuman, il y a plus de 50 ans, en tant qu'initiative pour la paix; l'accent a d'abord été mis sur des mesures économiques, complétées ultérieurement par l'aspect social. Mais cette intégration européenne a toujours été caractérisée par une dimension politique. Celle-ci nécessite le développement des structures de décision européennes existantes, et éventuellement l'introduction de nouvelles structures, d'autant plus qu'une adaptation est également requise dans la perspective de l'élargissement de l'Union. La Commission réagit à cette exigence dans le cadre de ses quatre priorités stratégiques pour les années 2000 à 2005 en élaborant un Livre blanc sur la «gouvernance» de l'Union européenne. Dans le cadre de ce Livre blanc, un document de travail⁽¹⁾, qui doit viser à «encadrer un processus dynamique d'échanges, ouvert et interactif», a été élaboré.

1.1.1. Le 28 mars dernier, le Collège des Commissaires a débattu d'un document sur «Les orientations possibles de la gouvernance européenne», document préparatoire au Livre blanc «Pour une gouvernance démocratique».

Le Comité constate que ce document contribue à une clarification et à une rationalisation des thématiques traitées dans le document de travail, lesquelles se concrétisent maintenant dans quatre grandes orientations:

- comprendre le sens de l'Europe;
- le défi de la participation et de l'efficacité;
- la tension entre décentralisation et unité européenne;
- sélectivité, subsidiarité et proportionnalité.

1.2. Le présent avis constitue la contribution du Comité à la préparation du Livre blanc de la Commission. Le Comité a déjà souligné par le passé que l'un des grands défis de la gouvernance européenne consisterait à garantir la participation

efficace de la société civile organisée. Il se concentre dès lors sur ce thème, qui est à la fois le fil conducteur du document de la Commission et du débat actuel. Le Comité estime qu'au stade actuel des travaux, où il est avant tout question de principes et de procédures, il peut, par des analyses et des propositions dans ce domaine, apporter la meilleure des contributions à l'initiative de la Commission. L'adoption de la version définitive du Livre blanc est prévue en juillet 2001. Le Comité a également l'intention de rendre un avis sur ce Livre blanc.

1.2.1. Le Comité est convaincu qu'en tant que représentant de la société civile organisée⁽²⁾ au sein du système politique et institutionnel de l'Union, et grâce à son expérience et à sa méthode de travail, il peut apporter une valeur ajoutée aux travaux de la Commission.

1.2.2. Le Comité est convaincu que la mise en oeuvre effective d'un nouveau concept précisant comment l'Europe doit être gouvernée et administrée doit s'accompagner d'une réforme institutionnelle appropriée. Il s'est donc efforcé, dans son propre domaine, de lancer les réformes adéquates pour adapter ses méthodes de travail aux exigences actuelles et les rendre plus flexibles. Au début de son mandat, le Président du Comité a défini un programme de travail comptant huit objectifs principaux; une commission procède actuellement à une révision du Règlement intérieur et un groupe ad hoc prépare des propositions concrètes pour permettre au Comité d'assumer au mieux son rôle de représentant institutionnel de la société civile organisée au niveau européen.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1547/7 final du 11.10.2000.

⁽²⁾ Cf. article 257 du traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par le traité de Nice: «Il est institué un Comité économique et social à caractère consultatif. Le Comité est constitué de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales, des consommateurs et de l'intérêt général».

1.3. Anticipant sur le débat relatif à la future gouvernance de l'Union, le Comité, dans des avis adoptés au cours des deux dernières années, a examiné de manière approfondie «le rôle de la société civile et sa contribution à la construction européenne»⁽¹⁾, «la Conférence intergouvernementale 2000 — le rôle du Comité économique et social européen»⁽²⁾, «la Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat»⁽³⁾ et les «objectifs stratégiques 2000-2005»⁽⁴⁾.

1.4. Les propositions du Comité relatives à la «simplification de la réglementation au sein du Marché unique»⁽⁴⁾ ainsi que son code de conduite en matière de simplification sont des exemples pratiques de la manière dont le Comité, en tant que représentant institutionnel de la société civile organisée, contribue à la réforme de la gouvernance européenne.

2. Observations générales sur la notion de gouvernance

2.1. Bien que l'acception actuelle du terme «gouvernance» soit sur le point de s'assurer une place de choix dans le vocabulaire politique moderne, une définition plus précise semble utile. Calame et Talmant proposent la définition suivante: «La gouvernance, c'est la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines»⁽⁵⁾.

2.1.1. Selon le document de travail de la Commission, la gouvernance désigne «l'ensemble des règles, processus et comportements touchant à la qualité de l'exercice des pouvoirs au plan européen, en particulier la responsabilité, la lisibilité, la transparence, la cohérence, l'efficacité et l'effectivité».

2.1.2. M. Busquin, membre de la Commission européenne, dans son discours prononcé le 18 septembre 2000 à Santander, en a donné une définition brève et percutante: «La gouvernance est l'administration de la chose publique par l'interaction des autorités politiques traditionnelles et de la "société civile": acteurs privés, organisations publiques, citoyens»⁽⁶⁾.

2.2. Le titre du document de travail, «Approfondir la démocratie dans l'Union européenne», décrit à la fois la fin et les moyens de l'initiative et n'aborde que de manière implicite le «déficit démocratique» souvent reproché à l'action publique de l'Union européenne.

2.2.1. Le Comité ne souhaite pas aborder dans le présent avis la question du «déficit démocratique» qui pourrait résulter d'un déséquilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif au niveau communautaire ou de la difficulté à structurer la participation de la société civile organisée à la formation des décisions et des politiques — problématique qui sera traitée ultérieurement dans l'avis. Par contre, Il entend insister sur le fait que la démocratie se rapporte toujours à un sujet collectif se considérant comme tel⁽⁷⁾. Mais peut-on supposer une telle identité collective au niveau européen? Au niveau national, cette identité est le «Demos», ou peuple; au niveau européen, l'on a plutôt affaire à la somme (ou la synthèse) de plusieurs critères d'identité, qui, dans leur ensemble, reposent sur des valeurs communes⁽⁸⁾. L'identité collective européenne peut aussi être constituée de communautés de communication, d'expérience et de mémoire. Mais l'Union européenne n'est pas une communauté de communication, n'est guère une communauté de mémoire et n'est que de manière très limitée une communauté d'expérience⁽⁷⁾. A cet égard, il serait inadéquat de parler d'un déficit de conscience européenne⁽⁹⁾.

2.2.2. La conscience européenne sera certainement renforcée lorsque grâce à l'euro, les citoyens européens des 12 États y participant actuellement seront liés, dans leur vie quotidienne, par l'utilisation d'une monnaie commune. Un autre instrument très important de la construction d'une identité européenne serait une Charte européenne des droits fondamentaux qui soit contraignante, comme l'a indiqué le Comité dans son avis en la matière⁽¹⁰⁾.

2.2.3. Le Comité souhaite ainsi souligner que la distance entre les citoyens européens et Bruxelles n'est pas uniquement un problème quantitatif d'éloignement, mais surtout un problème qualitatif d'expériences vécues, qu'il convient de traiter, d'une part, par un travail concret de persuasion et, d'autre part, par la création de réelles possibilités de participation. L'information ne peut pas rester plus longtemps une voie à sens unique, mais doit être élargie à la communication, au sein de laquelle le citoyen ne serait plus le destinataire passif d'informations qui sont pour lui incompréhensibles. Aussi longtemps que l'individu pensera que les décisions le concernant sont prises loin de lui et selon des procédures obscures, on peut comprendre que son intérêt ne cesse de diminuer et se

⁽¹⁾ JO C 329 du 17.11.1999.

⁽²⁾ JO C 117 du 26.4.2000.

⁽³⁾ JO C 268 du 19.9.2000.

⁽⁴⁾ JO C 14 du 16.1.2001.

⁽⁵⁾ Pierre Calame et André Talmant, «L'Etat au coeur, le Meccano de la gouvernance», Desclée de Brouwer, Paris 1997, p. 19, citation extraite du document de la Cellule de prospective de la Commission, intitulé «Développer de nouveaux modes de gouvernance» (Working Paper 2000).

⁽⁶⁾ Discours prononcé par M. Busquin à la conférence «Science, Technology and Society in the 21st century», réf. SPEECH/00/313.

⁽⁷⁾ Kielmannsegg in Jachtenfuchs/Kohler, «Europäische Integration», Leks + Budrich 1996, p. 54.

⁽⁸⁾ JO C 329 du 17.11.1999, «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne».

⁽⁹⁾ «Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne» (Cellule de Prospective — CdP(99) 750).

⁽¹⁰⁾ JO C 367 du 20.12.2000, p. 26, «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne».

transforme parfois en rejet. Le citoyen doit avoir des possibilités appropriées d'interaction, de participation. Cela s'applique tant au niveau européen qu'à celui des États membres. Bref, la «proximité du citoyen» doit devenir une caractéristique essentielle des actions de l'Union. Cela signifie aussi qu'il faut continuellement s'assurer de la cohérence et de la clarté des politiques communautaires.

2.2.4. Dans ce contexte, la méthode de coordination ouverte utilisée après le sommet de Lisbonne dans le cadre de la mise en œuvre de certaines politiques communautaires ouvre des perspectives intéressantes en termes d'implication accrue des organisations de la société civile. Par exemple, l'utilisation de cette méthode dans le cadre du programme de lutte contre l'exclusion sociale suppose la participation active tant des administrations dans les États membres que des organisations de la société civile et des autres acteurs concernés, et ce du niveau local au niveau européen. Le Comité veillera avec soin à ce que soit réellement assurée, dans le cadre de la méthode de coordination ouverte, la participation des organisations de la société civile concernées par les politiques en question.

3. Orientations pour une réforme des modes de gouvernance européenne

3.1. La notion de gouvernance de la Commission implique de relever un défi de taille: renforcer et développer la conscience européenne, et veiller ainsi à ce que l'activité et les décisions des institutions européennes soient plus proches du citoyen. Cette notion offre l'occasion d'associer davantage et de manière judicieuse les citoyens aux efforts communs de construction par le biais de l'information, de la coopération et de la participation, grâce à des mesures harmonieuses et/ou complémentaires, et de contribuer à ce que cette conscience européenne se développe à partir de la racine, des citoyens eux-mêmes. Le Comité, en tant que «pont entre l'Europe et ses citoyens», est en tout cas prêt à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette notion.

3.2. La gouvernance est définie à juste titre comme une «culture de gouvernement et d'administration», supposant un consensus sur un certain nombre de notions, principes, règles et procédures. Le Comité estime donc utile, dans le cadre du présent avis, d'examiner brièvement quatre concepts essentiels auxquels il est sans cesse fait référence dans le contexte des nouvelles formes de gouvernance.

3.3. La légitimation: l'action légitime, c'est-à-dire autorisée dans le cadre d'une mission, a toujours plusieurs points de repère, celui du mandant, celui de la mission et celui de l'objectif de la mission. Si la mission consiste à arrêter des lois, le moyen de légitimation approprié est l'élection au sens de la démocratie représentative⁽¹⁾. Par contre, s'il s'agit d'intervenir en tant que représentant d'un groupe d'intérêts, grâce à son expertise, dans le processus de formation de l'opinion dans le cadre d'un processus politique, la nomination constitue une

base de légitimation adéquate. Les membres du Comité, en raison à la fois du processus de leur nomination, de leur expertise et de leur enracinement dans la société civile organisée des États membres, peuvent légitimement exercer des droits de participation dans le système européen à plusieurs niveaux.

3.3.1. Le «modèle européen de démocratie» se composera en grande partie, mais pas exclusivement, des caractéristiques de la démocratie participative, se présentant sous la forme d'un modèle de coopération et laissant de la marge pour organiser de nouvelles formes de participation, tout en conservant une partie des caractéristiques de la démocratie représentative. Ce système politique européen repose sur des structures relativement récentes et est donc dans l'ensemble plus accessible que la plupart des systèmes des États membres. Dans ce contexte, la gouvernance européenne doit avant tout assurer la représentation efficace des intérêts des citoyens par l'octroi de droits concrets de participation à leurs représentants, en améliorant, et en modifiant si nécessaire la collaboration entre les institutions existantes afin de garantir une transparence, une efficacité et une obligation accrue de rendre compte.

3.4. La participation est la possibilité d'intervenir activement dans un processus de formation de l'opinion et de prise de décision reposant sur des principes démocratiques. Cette opportunité doit donc déjà exister lors de l'identification du problème et/ou de la nécessité de le résoudre. La condition fondamentale et la base de légitimation du droit de participation est en tout cas une représentativité suffisante des représentants de la société civile. Le Comité s'est penché précédemment sur cette question⁽²⁾ et répète que la représentativité quantitative doit également s'accompagner d'une représentativité qualitative, c'est-à-dire la capacité de participer avec compétence et de manière constructive au processus de formation de l'opinion et de prise de décision, grâce à une structure organisationnelle et à une expertise appropriées.

3.4.1. Selon le Comité, les institutions européennes devraient vérifier la représentativité des organisations de la société civile qu'elles consultent. La Commission s'est déjà penchée sur la question des critères de représentativité⁽³⁾. L'expérience a montré qu'il convient également de tenir compte de la diversité des États membres lors de l'application de ces critères. Toute organisation devrait satisfaire à certains critères pour avoir un droit de participation reconnu au niveau européen. Le Comité propose les critères de représentativité suivants:

⁽²⁾ JO C 268 du 19.9.2000 — «La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat».

⁽³⁾ Communication de la Commission «Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt» (SEC/92/2272 final). «Communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen» (COM(93) 600 final). «Etude sur la représentativité des organisations européennes des partenaires sociaux — Procédure ouverte» (JO C 228 du 7.8.1996, pp. 24-25). «Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe» (COM(97) 241 final).

⁽¹⁾ Sans préjudice des compétences conférées aux partenaires sociaux par les articles 137 et 138 du TCE.

L'organisation doit:

- être dotée d'une structure durable au niveau européen;
- garantir un accès direct à l'expertise de ses membres et, partant, des consultations rapides et constructives;
- représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne;
- être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent;
- disposer d'organisations la représentant dans la grande majorité des États membres de l'UE;
- prévoir une obligation de rendre compte aux membres de l'organisation;
- disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen;
- être indépendante et ne pas être soumise à des directives provenant de l'extérieur.

3.5. Consultation: le Comité soutient toutes les initiatives permettant à toutes les parties concernées par une mesure de s'exprimer le plus tôt possible. Cependant, le document de la Commission n'aborde pas la pratique, largement répandue au sein de la Commission, de création de comités, en particulier de comités consultatifs et de groupes d'experts, dont le nombre ne cesse de croître⁽¹⁾.

3.5.1. La création de ces comités consultatifs et groupes d'experts doit être appréciée au regard de l'objectif d'efficacité que la Commission a elle-même formulé, l'efficacité institutionnelle étant la capacité à remplir chaque tâche avec les moyens appropriés, dans le délai approprié et avec un bon rapport coût/résultat⁽²⁾. Cet objectif apparaît d'autant plus important que l'on peut estimer le nombre de ces comités et groupes à 600⁽³⁾, bien que les données à ce sujet soient incomplètes.

3.5.2. Le Comité constate que, aussi légitime que puisse être le recours à des experts, la légitimité des décisions et des choix n'en est pas accrue pour autant même si cette expertise contribue à ce que ces décisions et ces choix soient techniquement mieux fondés. Le Comité reconnaît donc la nécessité d'expertises extérieures pour certaines activités de la Commission, mais fait remarquer que dans ces cas-là, l'étape importante de la «formation de la politique» se déroulait en dehors de tout contrôle et sans participation légitime. Le Comité suggère dès lors de reconsidérer la mise en place d'autres comités, dans

l'intérêt des principes de transparence, d'efficacité et d'obligation de rendre compte, prônés par la Commission elle-même. Dans leur forme actuelle, ces comités posent des problèmes en termes d'efficacité de gestion, de transparence et de légitimité.

3.5.3. En outre, dans son document de travail, la Commission précise que des consultations plus précoces et plus étendues ne doivent pas alourdir ni complexifier le processus de décision; elle préconise par ailleurs la consultation jusqu'au niveau le plus bas, c'est-à-dire le niveau local, voire sous le niveau d'organisation de la société civile, c'est-à-dire le citoyen. Il reste à savoir si les nouvelles technologies de l'information qu'elle propose comme ébauche de solution pourront résoudre le problème et si une telle «démocratie électronique» est effectivement fonctionnelle.

3.6. De manière simplifiée, la subsidiarité signifie que le niveau de décision le plus à même de résoudre un problème devrait être compétent. Souvent, la subsidiarité et la proximité du citoyen sont considérées comme des termes équivalents. Les notions de «niveau de décision» et de «proximité du citoyen» laissent toutefois supposer, à tort, que la subsidiarité ne repose que sur des critères verticaux, c'est-à-dire hiérarchiques et territoriaux. L'idée fondamentale qui sous-tend cette classification est l'efficacité découlant de la proximité particulière par rapport à un problème; cette proximité n'est toutefois pas exclusivement déterminée par des critères territoriaux, mais repose également sur des critères fonctionnels. Le choix des acteurs de la participation doit donc également tenir compte, au sens du paragraphe 3.4, de la subsidiarité fonctionnelle, qui découle d'une compétence dans un domaine particulier. Les notions de subsidiarité fonctionnelle et de subsidiarité territoriale sont complémentaires l'une de l'autre et sont — chacune en particulier — garantes d'une proximité accrue du citoyen et d'une plus grande efficacité. En effet, le principe de subsidiarité ne signifie pas seulement une redistribution du pouvoir de décision, mais aussi — et peut-être surtout — la redistribution d'une responsabilité partagée entre les institutions et les acteurs de la société civile organisée, à tous les niveaux. L'idée de réseau interactif inhérente au concept de gouvernance correspond en outre tout à fait à ce double aspect de la subsidiarité.

4. Le Comité économique et social européen dans le cadre de la gouvernance européenne

4.1. Le Comité constitue à la fois une enceinte de dialogue et la plate-forme institutionnelle qui permet aux représentants des organisations économiques, sociales et civiques des États membres d'être partie intégrante du processus décisionnel communautaire. En raison du rôle qui lui est assigné par les traités, ainsi que par sa composition et l'expertise de ses membres, le Comité, dans l'ensemble institutionnel communautaire, est un lieu privilégié de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée et donc un pont essentiel entre l'Europe et les citoyens complémentaires à la représentation politique des citoyens qu'assure le Parlement européen et à celle des collectivités locales et régionales par le Comité des régions.

(1) Déjà en 1987, Delbrück décrivait cette situation comme une «hypertrophie de comités» («Verwaltung im Mehrebenen-system», Wessel, in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske + Budrich 1996, p. 176).

(2) Roland Bieber: «Die Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der EU» in «Direkte Demokratie und EU».

(3) «Verwaltung im Mehrebenen-system», Wessel, in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske + Budrich 1996, p. 176.

4.1.1. Si sa mission est avant tout d'émettre des avis, le Comité a ainsi progressivement diversifié ses activités dans le but de contribuer à garantir une participation effective de la société civile organisée à la formation de l'opinion et à la prise de décision et de promouvoir une Europe plus proche de ses citoyens.

4.1.2. Le traité de Nice, une fois entré en vigueur, confortera le Comité dans sa fonction de représentant institutionnel, au niveau communautaire, des forces vives de la société civile organisée. Ce traité offrira au Comité une opportunité supplémentaire de faire jouer pleinement son rôle de relais entre l'Europe et la société civile organisée et comme forum permanent et structuré de dialogue et de concertation au niveau communautaire. Il constitue ainsi un «élément indispensable» de la gouvernance européenne⁽¹⁾.

4.2. À ce titre, le Comité souligne la nécessité d'associer la société civile organisée de manière plus spécifique et globale à la vie politique. Cela s'applique — tant au sens territorial que fonctionnel de la subsidiarité — à la fois aux différents niveaux territoriaux, à savoir l'État, la région et le niveau local, et aux différents segments fonctionnels de la société civile tels qu'ils sont représentés au sein du Comité. Dans ce contexte, le Comité examinera comment ses membres peuvent renforcer l'acceptation de l'Union dans les États membres, par des activités sur le terrain et avec le soutien de leurs organisations.

4.3. Les avis du Comité sont élaborés selon un processus visant au consensus, conforme au discours de la société civile. Les méthodes de travail du Comité prévoient une procédure «du bas vers le haut» dans laquelle le nombre de participants à la prise de décision s'élargit à chaque étape. L'avis adopté en session plénière fait la synthèse d'opinions peut-être contradictoires au départ, en raison des intérêts différents défendus par les organisations de la société civile représentées au Comité. Au cours de ce processus décisionnel, les membres ont la possibilité d'apporter un complément optimal d'information, ce qui fait souvent évoluer leur propre opinion grâce aux échanges de vues. La valeur ajoutée de ce processus d'élaboration des avis réside dans le fait que chaque membre du Comité peut essayer de parvenir à un consensus sur sa position et évaluer jusqu'à quel point cette position peut également évoluer. Les avis du Comité reflètent donc bien l'opinion de la société civile organisée.

4.3.1. Dans l'intérêt de la transparence prônée par le Comité, ce dernier examinera s'il est possible, et le cas échéant sous quelle forme, de présenter les différentes positions de départ de ses membres.

4.3.2. Le Comité considère que sa fonction consultative ne se limite pas à l'élaboration d'avis, mais s'étend de la reconnaissance du problème jusqu'au stade final préalable à la décision. Cette conception élargie de la participation, qui comprend aussi l'évaluation et la surveillance, s'applique en particulier à certains types de problèmes spécifiques (par exemple, marché intérieur, euro, élargissement, ...).

4.3.3. Citons à titre d'exemple de cette approche globale l'évaluation récente de la nouvelle méthode de coordination ouverte introduite par le sommet de Lisbonne⁽²⁾. Dans cet avis, le Comité relève que la nouvelle méthode prévoit la participation de l'ensemble de la société civile organisée à la mise en oeuvre de cette stratégie. Il souligne en outre la nécessité pour les pays candidats, et en particulier les représentants de la société civile organisée, de participer au processus dans les plus brefs délais.

4.3.4. Le succès rencontré par les activités de l'Observatoire du marché unique (OMU), créé en 1994 à la demande des institutions communautaires afin de suivre et d'évaluer le fonctionnement du marché unique et, le cas échéant, de proposer des améliorations, témoigne de la valeur ajoutée de l'action du Comité dans ce domaine et de l'utilité de développer ce type d'initiatives. Grâce au réseau interactif d'information rassemblant des données communiquées par les «utilisateurs» du marché unique (appelé Prism — Progress Report on Initiatives in the Single Market), l'OMU est en mesure non seulement d'identifier les obstacles à la réalisation du marché unique, mais également de diffuser les bonnes pratiques, de faciliter la transmission d'information et d'encourager les partenariats⁽³⁾.

4.4. Le Comité en tant que sismographe du développement sociopolitique: la désignation des membres du CES par les États membres garantit l'ancrage des membres, notamment à travers leur activité professionnelle, dans la vie de leur pays. Ils sont donc particulièrement qualifiés pour pouvoir évaluer l'acceptation des mesures communautaires dans leur pays, mais également pour amener leurs concitoyens à comprendre ces mesures et pour leur expliquer la pertinence de l'Union dans leur vie quotidienne.

4.4.1. La Commission peut tirer parti de cette expérience précieuse du Comité en lui demandant des avis exploratoires avant de prendre des mesures, afin que ses propositions de normes soient conformes aux intérêts des citoyens. Le Comité peut également fournir des informations utiles lorsque les positions défendues par l'Union sur la scène internationale doivent reposer largement sur les opinions de la société civile. De manière plus générale, le Comité peut servir de système d'alerte rapide en surveillant les tendances sociopolitiques et apporter une aide précoce à la prise de mesures judicieuses, avant que des conflits ne surviennent ou menacent de se durcir.

4.5. En particulier, les moyens d'action du Comité sont les suivants:

— Avis sur la base d'une saisine conformément au TCE: de manière générale, les saisines sont transmises trop tard, c'est-à-dire, dans de nombreux cas, alors que la Commission a déjà mené des consultations préalables avec des groupes d'intérêts et qu'un premier processus de formation de l'opinion est déjà terminé. Il existe une relation de cause à effet entre le moment de la saisine du

(1) Cf. discours inaugural du Président du 29.11.2001.

(2) JO C 139 du 11.5.2001, sur «L'examen à mi-parcours des trois processus qui sous-tendent la stratégie européenne pour l'emploi».

(3) Initiative Prism (Progress Report on Initiatives in the Single Market) de l'Observatoire du Marché unique (www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

Comité par la Commission et l'efficacité du travail du Comité, autrement dit, plus la saisine du Comité est précoce, plus son action sera efficace, également pour la Commission. Normalement, le Comité devrait déjà être saisi d'une demande d'avis au moment où le besoin d'action et/ou de législation est identifié pour la première fois. Le Comité pourrait alors apporter une contribution judicieuse à l'analyse du problème et de ses solutions et offrir à la Commission une valeur ajoutée optimale. Il devrait cependant être à nouveau consulté à un stade ultérieur du processus décisionnel, par exemple dans le cadre d'une procédure de codécision lorsque de nouvelles positions sont examinées et qu'un avis technique complémentaire apparaît nécessaire;

- avis exploratoires: à la demande d'un autre organe, le Comité procède à des analyses prospectives et élabore des propositions sur un thème précis. Récemment, la Commission a donné suite à deux reprises à la proposition du Comité, qui demandait à être consulté à un stade plus précoce: des avis exploratoires, «Droits de l'homme au travail»⁽¹⁾ et «Vers une stratégie communautaire en matière de santé et sécurité du travail» sont actuellement élaborés par le Comité;
- avis d'initiative: ceux-ci permettent au Comité d'examiner certains thèmes anticipativement — sans être consulté —, de s'exprimer sur des questions de portée générale et de faire connaître son opinion sur des questions d'actualité politiquement importantes.

4.5.1. Le Comité élargit de plus en plus le cercle des participants à ses travaux au-delà de ses membres, ce qui contribue également à sa valorisation en tant que lieu de dialogue et de concertation:

- manifestations publiques: par ces manifestations, le Comité contribue à la création d'un espace public en Europe, afin de débattre non seulement de thèmes essentiellement européens en bénéficiant d'une large participation de la société civile européenne (cf. la «Première convention de la société civile organisée au niveau européen»), mais également de thèmes bien définis (ainsi, chaque année, une journée du consommateur a lieu le 15 mars);
- auditions: celles-ci sont devenues un instrument auquel le Comité recourt de plus en plus souvent, pour permettre, également en cours d'élaboration d'un avis, la participation d'un éventail aussi large que possible d'acteurs de la société civile organisée (et ce, pas uniquement à Bruxelles, mais également dans les États membres) et ainsi prendre en compte dans ses travaux les vues des organisations de la société civile qui ne sont pas représentées au Comité;

4.6. Le Comité et les relations extérieures de l'UE: L'une des priorités du Comité est de promouvoir le développement d'un modèle de démocratie pluraliste et participatif dans les pays

candidats et dans d'autres zones géographiques avec lesquelles l'Union européenne entretient des relations structurées, et d'encourager la création de structures appropriées pour la consultation de la société civile dans les pays et zones géographiques en question⁽²⁾.

4.6.1. Dans le cadre de l'élargissement, le Comité est d'avis qu'il ne suffit pas que les candidats à l'adhésion reprennent l'acquis communautaire, mais qu'il est tout aussi important que les pays candidats créent les structures permettant d'utiliser et de contrôler cet acquis (acquis social).

- Le Comité soutient le processus d'«institution building» dans les pays candidats grâce à des comités consultatifs mixtes⁽³⁾ et s'efforce d'encourager la création de structures de la société civile analogues à celles existant dans les États membres.
- Il associe progressivement la société civile organisée des pays candidats à ses travaux.

4.7. Le Comité en tant que «point de rencontre de la société civile organisée»: le Comité a étudié, dans le cadre de sa «Première convention de la société civile organisée au niveau européen» en octobre 1999, comment il pouvait intégrer dans son processus de communication les parties de la société civile organisée qui ne sont actuellement pas représentées au sein du Comité. Il a présenté des premières propositions dans son avis sur «la Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat»⁽⁴⁾. Un groupe ad hoc élabore actuellement des propositions de mise en oeuvre concrète en la matière.

4.8. Dans plusieurs avis et déclarations, le Comité s'est efforcé d'indiquer clairement que ce n'est pas en son sein qu'a lieu le dialogue social. Le dialogue social a sa propre base juridique, bien définie et ancrée dans le traité⁽⁵⁾, et représente, eu égard aux compétences spécifiques des partenaires sociaux (en particulier, la capacité de conclure des accords contraignants) et à son objectif particulier, une forme particulière de gouvernance de haute qualité. À côté de cela, la participation accrue de la société civile organisée à des projets a donné lieu à certaines formes de discours public qui devraient, selon le Comité, être structurées. Ce dialogue civil est également une forme d'expression de la gouvernance, et selon le Comité, ses objectifs, ses structures, ses procédures et les critères applicables à ses participants devraient être étudiés et définis plus précisément. Le Comité a procédé à une première analyse, avec des ébauches de définitions, dans son avis sur «La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat»⁽⁴⁾. Selon cet avis, le dialogue civil devrait en tout état de cause avoir les caractéristiques essentielles suivantes:

⁽²⁾ Cf. la Rencontre des représentants de la société civile Europe-Amérique latine-Caraïbes, juin 1999, ou Table ronde UE/Inde des représentants de la société civile, janvier 2001.

⁽³⁾ De tels comités existent actuellement pour la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, et un comité sera créé prochainement pour la Slovaquie.

⁽⁴⁾ JO C 268 du 19.9.2000.

⁽⁵⁾ Articles 137 et 138 du TCE.

⁽¹⁾ L'adoption de cet avis est prévue en juillet 2001.

- par principe, tous les acteurs de la société civile organisée (et donc également les partenaires sociaux) peuvent participer au dialogue civil;
- le dialogue civil ne remplace pas et ne concurrence pas le dialogue social, dont les participants et leurs compétences sont clairement définis, mais il le complète;
- le dialogue civil peut être conduit uniquement entre les représentants de la société civile organisée, ou entre eux et un organe ou une institution de la Communauté; il peut porter sur des thèmes horizontaux ou verticaux, c'est-à-dire constituer un dialogue général ou aussi sectoriel;
- le dialogue civil doit être doté des structures nécessaires à son fonctionnement; son domaine de compétence essentiel concerne les questions économiques et sociales, à l'exception des domaines couverts dans le cadre du dialogue social⁽¹⁾, mais également l'environnement, la consommation, le développement, les droits de l'homme, la culture et toutes les autres matières importantes pour la société civile dans toutes ses composantes⁽²⁾;
- les participants au dialogue civil doivent également veiller à faire connaître aux États extérieurs à l'UE, mais plus particulièrement aux pays candidats à l'adhésion, les structures d'organisation et les formes de communication de la société civile organisée. Ces pays doivent également bénéficier d'une aide pour la mise en place et le développement de structures analogues.

Également en ce qui concerne la définition de la société civile organisée participant au dialogue civil, le Comité a déjà effectué un travail de base approfondi⁽³⁾.

4.8.1. Le dialogue civil pourrait devenir l'instrument clef de la participation dans le cadre du modèle européen de démocratie. Il suit le modèle du discours de la société civile, qui permet l'intégration de contenus normatifs dans ses processus. Il est toutefois essentiel de confirmer que la consultation et la participation sont deux mécanismes participatifs différents, soumis à des conditions différentes.

4.9. Conférence annuelle: le Comité approuve la résolution du Parlement européen du 10 décembre 1996⁽⁴⁾, favorable à «... la tenue annuelle d'un débat par la voie d'une session parlementaire spéciale, avec la participation de la Commission et du Conseil, concernant les lignes directrices en matière de politique économique, débat précédé par une conférence préparatoire du Parlement européen avec des représentants du Comité économique et social et du Comité des régions». Cette approche pragmatique de la coopération interinstitutionnelle devrait être étendue à d'autres domaines.

(1) C'est-à-dire les questions relevant de la négociation sociale en vertu des articles 137 du Traité.

(2) Une forme structurée du dialogue civil pourrait par exemple prévoir la participation du Comité aux réunions ministérielles informelles dans ces domaines.

(3) JO C 329 du 17.11.1999, «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne».

(4) «Résolution sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne», point 11.

4.10. L'avenir de l'Europe: l'équipe «gouvernance» de la Commission a débuté ses travaux l'été passé et a donc dû se baser sur la situation de fait et de droit d'avant Nice. Les résultats du sommet de Nice ont redéfini les exigences du débat, et outre les thèmes proprement dits, il importe de régler la question des nouvelles structures décisionnelles avant la prochaine conférence intergouvernementale prévue pour 2004. Le Comité est d'avis que cela ne change rien à l'actualité du thème et que bien au contraire, le concept de gouvernance élaboré par la Commission prépare et clarifie de manière essentielle les réflexions futures sur l'avenir de l'Europe.

4.10.1. Il semble d'ores et déjà y avoir un consensus sur la nécessité de créer de meilleurs instruments pour préparer la prochaine conférence intergouvernementale d'une part, et d'autre part sur le fait que la liste des thèmes présentés dans la déclaration sur l'avenir de l'Union n'est pas exhaustive. A ce jour, la Commission et le Parlement européen ont manifesté leur préférence pour la mise en place d'une structure similaire à la convention chargée d'élaborer la Charte européenne des droits fondamentaux.

4.10.2. Le Comité estime que la société civile organisée devrait être pleinement associée à l'ensemble du processus préparatoire à la Conférence intergouvernementale et que sa participation ne doit pas être limitée au seul débat public qui, conformément à la Déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice, doit avoir lieu d'ici au Conseil européen de Laeken. Dans le cadre des travaux de la convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le Comité a certes pu légitimement faire entendre sa voix, mais il estime qu'il pourrait à l'avenir faire de manière plus efficace encore le lien entre le débat institutionnel et le large discours public s'il était, dans le cadre de ses compétences, pleinement intégré dans la structure qui sera en définitive mise en place.

5. Valoriser le Comité dans le cadre d'une nouvelle gouvernance européenne

5.1. Chaque institution a un rôle à jouer afin que les citoyens européens, au travers des organisations qui les représentent, soient effectivement partie prenante du projet européen et puissent influencer son évolution. Le Comité a déjà reconnu la nécessité qui s'impose à lui, comme aux autres institutions, de s'adapter aux défis auxquels l'Union européenne est confrontée; cela implique toutefois également, et conformément à ce qui a été dit dans les paragraphes précédents, que soient établies de nouvelles synergies entre le Comité et les autres institutions dans le cadre d'une amélioration de la gouvernance européenne.

5.2. Dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée plénière le 20 octobre 1999, le Président de la Commission européenne, Romano Prodi, a reconnu cette nécessité d'un «nouveau partenariat» entre la Commission et le Comité. Ce nouveau partenariat devrait se concrétiser dans le cadre de l'accord de coopération actuellement en négociation entre la Commission et le Comité.

5.3. Cet accord, qui conduira à la mise en place d'un nouveau cadre de coopération, devrait contribuer au développement de nouvelles formes de partenariat, et à formaliser celles déjà existantes⁽¹⁾, afin de permettre au Comité d'accroître la valeur ajoutée de son action.

5.4. Le Comité suggère la mise en place d'accords analogues avec le Conseil et le Parlement européen qui seuls le mettront en mesure d'assumer efficacement son rôle dans la nouvelle gouvernance européenne, à la fois dans le cadre de sa fonction consultative, comme lieu de dialogue et de concertation et comme relais de la société civile organisée.

5.5. Dans ce contexte, le Comité invite instamment la Commission, le Conseil et le Parlement européen à prendre en considération les propositions et orientations suivantes:

- 1) Saisine du Comité à un stade aussi précoce que possible: à cet égard, le Comité a déjà fait remarquer qu'une saisine précoce augmente la valeur ajoutée de sa participation aux processus de formation de l'opinion et de prise de décision. Les avis exploratoires et d'initiative constituent des moyens particulièrement efficaces de valoriser la fonction consultative du Comité et l'expertise de ses membres. Le Comité suggère donc à la Commission, au Conseil et au Parlement européen de lui adresser davantage de demandes d'avis exploratoires, non seulement dans le domaine des futures mesures législatives, mais également dans le cadre de la préparation de livres verts, par exemple.
- 2) Efficacité du rôle consultatif du Comité: dans l'intérêt d'une efficacité optimale du rôle du Comité, ce dernier doit non seulement être saisi au stade le plus précoce possible, mais également être intégré dans l'ensemble du processus décisionnel. Par conséquent, il estime non seulement nécessaire un relevé des propositions du Comité ayant été acceptées, mais il espère également qu'à l'avenir, la Commission, le Conseil et le Parlement motiveront leurs décisions de ne pas retenir une proposition du Comité.
- 3) Contribution à la mise en place de conditions concrètes pour la coopération entre les institutions européennes et les organisations de la société civile: le Comité propose d'élaborer, conjointement avec les institutions et les organisations de la société civile et sur la base des propositions qu'il a formulées au paragraphe 3.4, un catalogue des critères de représentativité, qui pourrait être le préalable d'une telle coopération. Il est en outre disposé à en assurer la surveillance.

(1) Le dernier exemple en date est l'audition de la société civile organisée que le Comité organise, à la demande de la Commission et en coopération avec elle les 26 et 27 avril 2001, sur le thème du développement durable.

- 4) Contribution au développement du dialogue civil: le Comité propose de définir plus précisément le dialogue civil, ses structures, ses objectifs et ses procédures, conjointement avec les acteurs de ce dialogue et sur la base des travaux préparatoires qu'il a déjà effectués. Simultanément, le Comité peut être le moteur d'une nouvelle approche pragmatique du dialogue civil.
- 5) Conférence annuelle: à l'instar du Parlement européen, toutes les institutions devraient envisager l'organisation d'une conférence annuelle sur des thèmes précis.
- 6) Le rôle du Comité dans le débat sur l'avenir de l'Europe: le Comité estime très important de pouvoir participer le plus tôt possible aux réflexions sur la structure des futurs processus décisionnels, afin de pouvoir y jouer le rôle de lien institutionnel entre le débat interinstitutionnel et le grand débat public sur l'avenir de l'Europe. Dans ce contexte, il a également l'intention d'associer les acteurs de la société civile des pays candidats à ses réflexions sur l'avenir de l'Europe.

6. S'adapter au défi de la nouvelle gouvernance

6.1. En résumé, le Comité approuve l'intention à nouveau confirmée par la Commission de faire en sorte que les processus de participation de la société civile aux décisions législatives ou exécutives soient plus transparents, plus prévisibles et plus structurés.

Pour atteindre cet objectif, la Commission envisage actuellement — entre autres options possibles:

- de mettre l'accent sur l'amélioration du rôle consultatif du Comité et d'élaborer éventuellement des lignes directrices supplémentaires afin d'aider la société civile européenne à se structurer davantage;
- de reconnaître aux acteurs socioéconomiques un rôle de pionniers pour l'élaboration de directives (par exemple, par le biais du développement de nouvelles formes d'autorégulation et/ou de corégulation dans le cadre de la hiérarchie des normes).

Eu égard aux idées maîtresses et aux propositions du présent avis, le Comité approuve cette option et est convaincu que la Commission en tiendra compte et la confirmera par écrit lorsqu'elle rédigera son livre blanc.

6.2. Enfin, le Comité répète qu'il est prêt à relever les défis posés par le concept de nouvelle gouvernance et à apporter sa contribution dans le cadre de la réforme des institutions. Son Bureau a décidé en ce sens le 19 décembre 2000 de définir des mesures opérationnelles qui devront permettre au Comité d'assumer encore mieux son rôle de représentant de la société civile organisée auprès des organisations concernées et des institutions communautaires ainsi que son rôle de médiateur entre la société civile organisée et ces instances. A cet égard, le 29 novembre 2000, le Président du Comité avait déjà souligné

la nécessité de développer la spécificité du Comité («corporate identity») vis-à-vis de l'extérieur⁽¹⁾.

Selon le Comité, tout plan stratégique à moyen terme devrait être élaboré en collaboration avec les institutions et les instances européennes représentatives de la société civile organisée.

Le Comité est toutefois convaincu que les initiatives concrètes suivantes permettraient d'accélérer les progrès souhaités par toutes les parties concernées:

1. «Point de rencontre de la société civile organisée»: par cette appellation provisoire, le Comité désigne la plateforme interne qu'il créera afin d'entretenir en permanence le dialogue ouvert ainsi que l'échange de vues et d'expériences avec les organisations de la société civile, indépendamment du fait qu'elles soient représentées ou non au sein du Comité. Il apprécierait fortement que les institutions européennes délèguent régulièrement leurs représentants à ces rencontres.
2. Avis exploratoires: il s'agit ici d'un instrument de décentralisation efficace pour la Commission; les analyses de problèmes en suspens, auxquelles procède le Comité à la demande de la Commission, pourraient remplacer les livres verts et alléger concrètement la charge de travail de la Commission.
3. Auditions: l'expérience a montré que les auditions permettent d'améliorer l'expertise du Comité de manière appropriée et qu'elles constituent également un moyen adéquat de se rapprocher davantage du citoyen. Le Comité développera donc cet instrument et en fonction des possibilités, organisera également des auditions dans les différents États membres.
4. Renforcement de la société civile organisée dans les États membres: si nécessaire, le Comité souhaite contribuer au

⁽¹⁾ La priorité à accorder à une telle mesure apparaît aussi très clairement dans le discours inaugural du Président du 29 novembre 2000: «Pour les temps qui viennent, nous devrions faire progresser sur un mode consensuel ce processus de prise de conscience de notre spécificité, qui doit se prolonger par une démarche d'expression de celle-ci, afin de parvenir à un accord définitif sur le rôle du CES, le sens que revêt son existence et les fins à assigner à ses activités, dans le contexte d'une époque caractérisée par des mutations rapides et compte tenu de la multiplicité des nouvelles missions à accomplir».

développement des structures du dialogue social et civil dans les États membres. Par conséquent, il intensifiera sa collaboration avec les Conseils économiques et sociaux existants et les institutions analogues dans les États membres. Le Comité préconise et soutient la mise en place d'institutions consultatives représentatives de la Société civile organisée dans les États membres qui n'en sont pas encore dotés.

5. Mesures dans le cadre de l'élargissement: le Comité soutient non seulement les pays candidats dans la mise en place de structures consultatives d'après le modèle communautaire⁽²⁾, mais il associera en outre davantage les organisations existantes de la société civile à ses délibérations, et/ou les inclura dans sa stratégie d'information; dans ce contexte, il s'efforcera également de constituer de nouveaux comités consultatifs mixtes.
6. Dialogue avec la société civile organisée dans d'autres zones géographiques avec lesquelles l'UE entretient des relations: ces contacts seront intensifiés, voire (à la demande de la Commission) établis par le Comité⁽³⁾.
7. Le rôle de la société civile organisée et sa contribution au dialogue sur l'avenir de l'Europe: selon le Comité, il est clair que la «bonne gouvernance» doit être le leitmotiv de tous les efforts fournis dans le cadre du «processus de l'après-Nice». Il s'exprimera en détail sur cette question dans un avis séparé.

Les propositions concrètes ci-dessus ne sont présentées qu'à titre d'exemple et ne sont en aucun cas exhaustives; elles constituent une première étape du processus de valorisation du Comité dans le cadre du concept de gouvernance. Le Comité estime que sa réussite à long terme dépendra de sa capacité à dégager un consensus à moyen terme sur certains concepts-clés et processus, tels que le dialogue civil (ses participants, ses objectifs et ses procédures) ou la structuration plus poussée, de la société civile européenne. A cette fin, il conviendra d'élaborer avec toutes les parties intéressées certains critères, certaines règles de procédure et un système de «surveillance». Le Comité est disposé à collaborer activement en la matière et à assumer des tâches concrètes.

⁽²⁾ Cf. par exemple le séminaire de Varsovie des 7 et 8 décembre 2000.

⁽³⁾ Cf. le forum de discussion des représentants de la société civile UE/Inde, janvier 2001.

Bruxelles, le 25 avril 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS