

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 48

45^e année

21 février 2002

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001

2002/C 48/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les contrats de garantie financière»	1
2002/C 48/02	Avis du Comité économique et social sur le «XXX ^e Rapport sur la politique de concurrence (2000)»	3
2002/C 48/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Vocabulaire commun pour les marchés publics»....	9
2002/C 48/04	Avis du Comité économique et social sur le thème «Charte européenne des petites entreprises».....	11

Prix: 26,00 EUR

FR

(Suite au verso)

2002/C 48/05	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Une stratégie pour le Marché intérieur des services».....	17
2002/C 48/06	Avis du Comité économique et social sur le thème «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet»	27
2002/C 48/07	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne»	33
2002/C 48/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune Galileo»	42
2002/C 48/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/6/CEE du Conseil relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur»	47
2002/C 48/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les aides d'États à l'industrie houillère»	49
2002/C 48/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane»	51
2002/C 48/12	Avis du Comité économique et social sur «Les résultats de la programmation des Fonds structurels pour la période 2000/2006 (Objectif 1)»	53
2002/C 48/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil visant à garantir une imposition effective, à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts»	55
2002/C 48/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres»	63
2002/C 48/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 577/98 relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté»	67

2002/C 48/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/42/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2000/70/CE, en ce qui concerne les dispositifs médicaux incorporant des dérivés stables du sang»	69
2002/C 48/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile»	70
2002/C 48/18	Avis du Comité économique et social sur la «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années»	73
2002/C 48/19	Avis du Comité économique et social sur le thème «Le nouveau contexte de l'économie mondiale: nouveaux défis de la politique économique pour l'Union européenne».....	79
2002/C 48/20	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de communication de la Commission concernant l'immunité d'amendes et la réduction du montant des amendes dans les affaires portant sur des ententes»	82
2002/C 48/21	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les denrées et ingrédients alimentaires pouvant être soumis à un traitement par ionisation dans la Communauté»	86
2002/C 48/22	Avis du Comité économique et social sur le thème «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE»	89
2002/C 48/23	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social "Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables"».....	101
2002/C 48/24	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'indice du coût de la main-d'œuvre»	107
2002/C 48/25	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions sur "Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne"».....	109

2002/C 48/26	Avis du Comité économique et social sur le thème «L'Europe durable».....	112
2002/C 48/27	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires».....	122
2002/C 48/28	Avis du Comité économique et social sur le thème «La simplification».....	130
2002/C 48/29	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers en euro».....	141
2002/C 48/30	Avis du Comité économique et social sur le thème «Suède: situation économique et mise en œuvre des réformes structurelles prévues dans le processus de Cardiff et dans la recommandation du Conseil en matière de politique économique».....	147

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les contrats de garantie financière»

(2002/C 48/01)

Le 26 avril 2001, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, 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 émis son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Barros Vale).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 104 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La nécessité de l'adoption de la directive aujourd'hui à l'examen dérive du climat d'insécurité juridique auquel sont confrontés les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, les banques centrales et les opérateurs des marchés financiers.

1.2. En vue de diminuer cette incertitude et d'introduire des éléments de protection des différents opérateurs, plusieurs États membres ont légiféré en matière de compensation ou, dans certains cas, ont revu les règles déjà existantes dans ce domaine.

1.3. Un pas important vers la création d'un cadre juridique cohérent pour les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres a été accompli lors de l'adoption de la directive relative au caractère définitif du règlement.

1.4. La directive visée au paragraphe précédent est pour le moment le seul texte législatif communautaire qui réglemente les garanties transfrontières découlant de la réalisation d'opéra-

tions financières, raison pour laquelle l'adoption d'une directive relative à l'utilisation transfrontière des garanties a été considérée comme une priorité importante par la Commission dans son «Plan d'action pour les services financiers».

1.5. La directive à l'examen s'applique aux garanties fournies sous la forme de titres ou d'espèces et aux opérations à court terme.

1.6. Les seuls opérateurs visés sont les autorités publiques ou les banques centrales, les établissements financiers soumis à surveillance prudentielle et les personnes morales dont les fonds propres dépassent 100 millions EUR ou dont les actifs bruts dépassent 1 000 millions EUR (à la date où la garantie financière est effectivement livrée, comme attesté par les derniers états financiers élaborés par cette personne et publiés moins de deux ans avant cette date).

1.7. Les objectifs à atteindre à travers la directive proposée sont, selon la Commission, les suivants:

— garantir l'existence de systèmes efficaces et raisonnablement simples, qui permettent de constituer des garanties par transfert de propriété, ou par constitution de sûreté;

- soustraire, dans une mesure limitée, les contrats de garantie de certaines dispositions des lois sur l'insolvabilité, notamment celles qui pourraient faire obstacle à l'exécution de la garantie ou rendre incertaine la validité de techniques telles que la compensation avec déchéance du terme, les garanties complémentaires et les substitutions de garanties;
- établir la sécurité juridique en cas de conflit de lois concernant les titres dématérialisés constitués en garantie dans une opération transfrontalière, en étendant le champ d'application du principe consacré à l'article 9, paragraphe 2, de la directive concernant le caractère définitif du règlement;
- réduire les charges financières d'utilisation des garanties, lors de la formation ou de l'exécution des contrats de garanties;
- faire en sorte que les contrats de garantie avec constitution de sûreté aient la même validité que les contrats de mise en pension.

2. Observations générales

2.1. Le CES accepte et approuve l'existence de mécanismes assouplissant et facilitant la procédure de prestation de garanties. Il considère toutefois qu'il y a certains aspects qui devront faire l'objet d'une plus grande attention, en vue d'éviter le non-respect des principes d'équilibre du marché et d'égalité de traitement devant la loi.

2.2. Dans la proposition de directive à l'examen, l'objet de la garantie, actuellement un bien gagé, devient effectivement la propriété du preneur de garantie. Cette importante modification soulève plusieurs questions.

2.2.1. La directive devant être transposée dans le droit national de chaque État membre, des incompatibilités entre les différents droits nationaux peuvent apparaître; d'ailleurs, plusieurs États membres ont déjà fait part de leurs doutes à cet égard au niveau du Conseil, et il n'est pas certain que la transposition nécessaire se fasse sans problèmes.

2.2.2. Par ailleurs, il apparaît important que soit créé un système qui informe en temps réel les différents opérateurs et créanciers des garanties fournies par une entité déterminée, de manière à faire régner la transparence quant au patrimoine dont elle dispose effectivement à tout moment. S'agissant là d'un mécanisme nouveau et sans précédent, seul un degré élevé de transparence permettra de garantir sa crédibilité.

2.2.3. Il est en outre nécessaire de faire la clarté en ce qui concerne les situations qui déterminent le non-respect d'une obligation et entraînent l'exécution de la garantie; il est fondamental de classer en types dès le départ toutes les

situations où l'exécution de la garantie peut advenir; si ce n'est pas le cas, cela pourrait créer des situations graves qui risqueraient de décrédibiliser le système proposé.

3. Observations particulières

3.1. Il est nécessaire de spécifier ce que l'on entend par «cause réelle» pour l'exécution de la garantie, afin d'éviter des situations d'abus de droit; dans ce domaine également, il conviendra de vérifier la licéité de la cause entraînant ladite exécution.

3.2. Il est essentiel d'établir clairement si les actifs livrés en garanties dans le cadre de cette directive se limitent à ceux qui sont propriété effective du fournisseur de la garantie ou s'ils couvrent également d'autres actifs qui auraient été livrés en dépôt par des tiers.

3.3. Il importe de limiter l'applicabilité de la directive à l'exercice par des entités dotées de professionnels et/ou de spécialistes, de manière à ne pas compromettre ses objectifs, compte tenu de la complexité technique et juridique de ce domaine.

3.4. En outre, il est primordial de tenir compte de la création de ce précédent, qui pourrait être invoqué en vue d'être étendu à d'autres types de créanciers, ce qui irait à l'encontre des principes du droit de la faillite et de la protection des créanciers qu'il sous-tend; il faut tenir compte du principe de l'universalité des droits créanciers, et déterminer s'il est ou non affecté par les dispositions proposées.

3.5. Il y a lieu de garantir des mesures de protection du fournisseur de la garantie en cas d'insolvabilité du bénéficiaire ne sont pas claires.

3.6. Ne sont pas claires non plus les conditions d'application du dispositif en cas de restructuration financière et non de faillite du débiteur, situations qui sont bien différentes et ont des fins divergentes, ce à quoi l'application des principes proposés doit s'adapter.

4. Propositions de mécanismes de transparence et protection générale des créanciers

4.1. Il ne semble pas acceptable au CES que ce mécanisme novateur soit appliqué sans que soit simultanément établi un mécanisme d'information gratuit et accessible à tous, lequel permettrait d'accéder en temps réel à toutes les garanties d'un même type constituées par les différents opérateurs concernés.

4.2. La base de données à laquelle l'inscription sera obligatoire pourrait être établie auprès de la Banque centrale européenne ou d'une autre institution/entité indépendante et crédible et gérée par celle-ci selon les dispositions d'un règlement propre basé sur les principes généraux de la supervision prudentielle.

4.3. Seule l'existence d'un système dans le cadre duquel seraient enregistrées toutes les garanties de ce type pendant leur durée de vie, et que tout le monde pourrait consulter, pourrait apporter la transparence et la sécurité nécessaires pour que tous les créanciers, fournisseurs, actionnaires et autres puissent avoir à tout moment une idée claire de la véritable situation patrimoniale du fournisseur de la garantie.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «XXX^e Rapport sur la politique de concurrence (2000)»

(2002/C 48/02)

Le 10 mai 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur le «XXX^e Rapport sur la politique de concurrence (2000)».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 108 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction: contexte général

1.1. Le XXX^e rapport sur la politique de concurrence ne se limite pas à rendre compte en détail des activités de la DG Concurrence, mais contient également des indications importantes sur l'avenir de cette politique.

1.2. Des changements «institutionnels» importants tels que l'introduction de l'euro, l'évolution au niveau international, avec le développement de la globalisation et l'élargissement

5. Observation finale

5.1. Compte tenu de son importance, de sa singularité et de ses conséquences futures sur l'ordre juridique existant, la proposition à l'examen devra être approfondie. Il conviendra également de lui apporter des modifications qui permettent un degré plus élevé de sécurité et de transparence quant à son application, ainsi que la non-perversion des principes de protection générale des créanciers et de l'universalité de leurs droits. Le Comité souhaiterait se prononcer sur une nouvelle proposition de la Commission qui tienne compte des préoccupations exprimées dans le présent avis.

imminent, ainsi que la visibilité croissante de cette politique dans une période marquée par des changements technologiques et des concentrations industrielles, ont convaincu la DG Concurrence d'apporter certaines modifications essentielles aux structures et aux pratiques dans ce domaine.

1.3. D'où l'importance du présent avis dont l'ambition n'est pas de prendre position sur les réalisations passées, mais de partir du passé pour souligner les changements en cours et réfléchir aux orientations possibles pour l'avenir.

1.4. Qui plus est, comme indiqué à différentes reprises dans de précédents avis, il serait de peu d'intérêt de porter un jugement sur les interventions de 2000 et de le rendre public à la fin de 2001 seulement, compte tenu des changements très rapides qui s'opèrent sous nos yeux, ce jugement risquant dès lors d'apparaître dépassé à nos interlocuteurs institutionnels.

1.5. Dans son avis sur le XXIX^e rapport, le Comité, tout en marquant largement son accord avec celui-ci, mettait en garde la Commission contre les risques pouvant résulter d'un ralentissement du programme de modernisation du cadre juridique, modernisation désormais essentielle et indispensable à la résolution des nouveaux problèmes apparus en matière de droit communautaire de la concurrence.

1.6. Comme le souligne également le XXX^e rapport, cette rénovation se justifie en raison de l'évolution rapide de trois phénomènes économiques interdépendants et qui se renforcent mutuellement: la globalisation des marchés, l'essor de la nouvelle économie et l'augmentation en nombre et en volume des concentrations transnationales, qui ont un impact important non seulement sur l'économie mais aussi sur l'emploi.

1.7. Ce cadre dans lequel doivent s'insérer les nouvelles réglementations ne serait pas complet si l'on ne tenait pas compte de l'introduction imminente de l'euro, de l'élargissement progressif et de la nécessité, comme indiqué dans le XXIX^e rapport, d'attribuer une place centrale au citoyen-consommateur dans la politique communautaire de la concurrence.

2. Contenu du XXX^e rapport sur la politique de concurrence 2000

2.1. Le XXX^e rapport indique très clairement dans son introduction les éléments qui sont à la base de sa stratégie.

Les développements technologiques et les initiatives politiques font évoluer l'environnement économique, qui repose de plus en plus sur la mise à disposition d'informations en continu.

Cela a, d'une part, conduit au développement du secteur des services et a, d'autre part, obligé les entreprises à revoir et à adapter leurs relations commerciales tant avec leurs clients qu'avec leurs fournisseurs. De plus, un grand nombre de secteurs essentiels auparavant fermés à la concurrence se sont ouverts du fait de la libéralisation. La politique de concurrence s'inspire du principe, sanctionné par le traité, d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et constitue l'un des piliers de l'action communautaire dans le domaine économique. Ce principe n'implique toutefois pas «une attitude

de foi inconditionnelle, ou éventuellement d'indifférence, envers le fonctionnement des mécanismes du marché; il exige au contraire une vigilance constante, pour que ces mécanismes puissent être préservés ... (et pour) promouvoir la concurrence en améliorant l'environnement dans lequel évoluent les entreprises ⁽¹⁾».

C'est pourquoi le rapport soutient l'idée, pour les raisons évoquées ci-dessus, qu'il est devenu incontournable d'adapter les règles et les pratiques en matière de concurrence à ce nouvel environnement.

2.1.1. Le XXX^e rapport consacre quatre chapitres à l'examen de ces activités: I) ententes restrictives et abus de position dominante: articles 81 et 82, monopoles d'État et droits de monopole: articles 31 et 86; II) contrôle des concentrations; III) aides d'État; IV) coopération internationale. Le rapport présente en outre des statistiques sur ces activités et contient un chapitre consacré aux perspectives pour 2001.

2.2. Chapitre I

Le 27 septembre 2000, la Commission a adopté une proposition de règlement qui définit les règles de concurrence applicables aux pratiques restrictives entre entreprises et aux abus de position dominante (articles 81 et 82), et qui est considérée comme l'initiative la plus importante dans le domaine de la concurrence depuis l'adoption du règlement sur les concentrations en 1989. S'agissant des accords verticaux, un nouveau règlement d'exemption par catégorie a été adopté et des lignes directrices relatives à la distribution ont été définies, à l'exception de la distribution des véhicules automobiles. S'agissant des accords horizontaux, la Commission a adopté de nouveaux règlements d'exemption par catégorie dans le domaine des accords de recherche et de développement et des accords de spécialisation.

2.3. Chapitre II

2.3.1. La question des concentrations est, selon le rapport, la plus délicate tant du point de vue de la modernisation de la réglementation que des vérifications et des contrôles.

La Commission se montre elle-même très prudente dans ses évaluations, et ce également pour des raisons objectives qui n'ont pas encore trouvé une solution définitive à l'heure actuelle: par exemple la question de savoir si les seuils de chiffre d'affaires sont fixés au niveau le plus approprié, si la notion de «concentration» telle qu'elle est définie est encore valable dans un contexte d'alliances stratégiques, de prises de participations minoritaires, d'entreprises communes de production, etc.

(1) SEC(COM) 694 final — Introduction.

À cet égard, la Commission a fait porter ses efforts dans deux directions: l'introduction d'une procédure simplifiée et la révision du règlement.

2.3.2. Le système de la procédure simplifiée a été introduit par le biais de l'adoption d'une communication relative au traitement de certaines opérations de concentration en application du règlement en vigueur et est entré en application le 1^{er} septembre 2000.

Cette procédure s'applique au traitement de certaines catégories de concentrations, réparties en trois groupes, qui ne posent pas de gros problèmes de concurrence.

2.3.3. La tenue de la conférence sur les concentrations, organisée en septembre 2000 par la Commission et l'IBA (International Bar Association) a permis d'aborder un large éventail de questions, dont bon nombre sont actuellement examinées dans le cadre de la révision du règlement sur les concentrations.

La Commission en est à présent à la phase d'enquête, en consultation avec les États membres, les pays candidats, les organisations d'entreprises et les milieux juridiques.

Au cours de l'année 2001, la Commission publiera un document présentant ses conclusions et ses recommandations en vue de la révision du système. Ce document servira de base à un autre cycle de consultations officielles.

2.4. Chapitre III

Au cours de l'année 2000, la Commission a adopté trois règlements relatifs aux aides aux PME, aux aides à la formation et à l'application de la règle de minimis.

Le huitième rapport sur les aides d'État dans l'Union montre que dans les années 1996-1998, les quinze États membres ont dépensé en moyenne annuelle 93 milliards d'euros en faveur du secteur manufacturier, de l'agriculture, de la pêche, des charbonnages, des transports et des services financiers.

La Commission observe que ce chiffre, qui demeure élevé en termes absolus, représente néanmoins une diminution de 11 % par rapport à la période précédente.

2.5. Chapitre IV

2.5.1. Élargissement

La Commission européenne établit périodiquement à l'intention du Conseil un rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays sur la voie de l'adhésion. Selon ce rapport, les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les ententes et des opérations de concentration sont généralement satisfaisants, tant du point de vue législatif que de celui de la capacité administrative. En effet, tous les pays candidats ont adopté des législations de base en matière de concurrence et la plupart d'entre eux ont également mis en place un contrôle des opérations de concentration.

Contrairement aux progrès accomplis en matière de lutte contre les ententes, le contrôle des aides d'État s'avère beaucoup plus difficile et politiquement sensible.

La plupart des pays candidats ont mis en place des autorités nationales chargées de ce contrôle, mais pour assurer la transparence nécessaire, beaucoup d'entre eux doivent encore veiller à effectuer un recensement exhaustif des aides existantes.

2.5.2. Coopération bilatérale

Selon le rapport, la Commission poursuit sa coopération avec les services de la concurrence des États-Unis et du Canada dans le cadre des accords conclus et pour un nombre d'affaires toujours croissant. La tendance à la mondialisation des marchés s'est poursuivie à un rythme élevé tout au long de l'année et l'on a assisté en l'an 2000 à une augmentation notable du nombre d'opérations notifiées tant à la Commission qu'aux services compétents de ces deux pays.

Des discussions exploratoires intensives et informelles ont été engagées avec le Japon, au cours desquelles les deux délégations ont réussi à résoudre tous les problèmes. Lors du sommet UE/Japon de juillet à Tokyo, il a été annoncé que les deux parties avaient atteint une position commune sur le projet d'accord de coopération qui devrait être conclu en 2001.

2.5.3. Coopération multilatérale

La Commission a continué de jouer un rôle actif dans le cadre de l'OMC et de l'OCDE et a participé à la quatrième conférence de l'ONU chargée de revoir tous les aspects de l'ensemble des principes d'équité concurrentielle.

L'internationalisation croissante des économies représentant un défi de plus en plus pressant pour les autorités de concurrence, le Commissaire Monti a proposé, outre la création d'un cadre réglementaire multilatéral de la concurrence au sein de l'OMC, d'établir un «Forum international de la concurrence», sur lequel les autorités nationales de la concurrence pourront se baser pour échanger leurs expériences et définir une approche commune des questions essentielles du droit de la concurrence.

3. Observations générales

3.1. Le Comité a mis l'accent dans plusieurs de ses avis sur les efforts fournis par la Commission en matière législative, au cours de cette phase de transformation et de décentralisation de la politique de concurrence. Il sera brièvement rendu compte du contenu de ces avis dans les observations particulières présentées au paragraphe 4.

3.2. Le Comité constate avec satisfaction que s'il est aujourd'hui possible de mettre en œuvre cette réforme et de faire jouer à la DG Concurrence son véritable rôle, qui est d'assurer une fonction d'orientation et de n'intervenir que dans les cas les plus importants, c'est grâce au combat de longue haleine mené et aujourd'hui en grande partie gagné pour introduire une culture de la concurrence au niveau des États.

3.3. La mise en place dans tous les pays d'autorités de contrôle dans ce domaine en est le signal institutionnel le plus patent. Celles-ci permettent désormais de répartir plus rationnellement les compétences et donnent à la Commission la possibilité d'inscrire son action dans le cadre le plus adapté.

3.4. La délégation de compétences aux autorités nationales envisagée par la Commission suscite certaines préoccupations à cet égard.

3.4.1. Ces préoccupations portent en premier lieu sur l'uniformité d'application de la politique de concurrence, dont la mise en œuvre est confiée à des organismes aux compétences, au rôle institutionnel et à la composition variables, et qui pourraient de ce fait prendre des décisions et adopter un comportement divergents.

3.4.1.1. L'activité des nouvelles autorités de la concurrence récemment mises en place dans les pays candidats est une source de préoccupation majeure dans la mesure où ces pays n'ont pas encore une expérience suffisante dans ce domaine et où la réforme de la politique de concurrence engagée par la Commission leur attribue des responsabilités accrues. Il est utile à cet égard que la DG Concurrence définisse certains critères afin d'assurer l'uniformité et l'efficacité de l'action des nouveaux organismes compétents en la matière.

3.4.2. Ensuite, les entreprises présentes dans plusieurs pays pourraient légitimement vouloir se soustraire aux autorités trop strictes d'un pays et choisir de se replier sur le pays offrant le cadre juridictionnel le plus favorable.

3.4.3. Enfin, la question se pose de savoir si toutes les autorités nationales disposent des ressources nécessaires pour jouer leur rôle, notamment dans les petits pays.

3.5. La Commission semble consciente de ces difficultés, raison pour laquelle elle privilégie pour la réalisation de cette réforme la forme juridique du règlement, elle propose aux autorités nationales un réseau d'information et des instruments de coopération et envisage des cours de formation communs pour leurs membres et pour les magistrats intéressés.

3.6. Le Comité approuve et encourage ces mesures, mais considère qu'il y a lieu de suivre avec attention la mise en place de cette nouvelle organisation des compétences.

3.7. L'affaire Honeywell-GE est très significative car elle débouche sur au moins trois considérations essentielles pour l'avenir.

3.7.1. La première est que du fait de l'importance du marché européen, il est devenu impossible, même pour des géants économiques comme les deux entreprises citées, de ne pas respecter les règles européennes en matière de concurrence. La Commission devrait en tirer les conséquences et étendre ses évaluations à d'autres multinationales opérant dans de nouveaux secteurs.

3.7.2. La deuxième considération est qu'il faut défendre l'idée d'une politique de concurrence alignée sur la vie économique réelle et non pas inspirée par un pur formalisme juridique. Comme le déclare en introduction le Commissaire, «l'application du droit de la concurrence ne (constitue) pas un exercice statique», mais suppose des choix prenant en compte l'importance économique des problèmes et des objectifs généraux de la politique économique de l'UE.

3.7.3. Ce conflit soulève une autre question, celle de la nécessité d'internationaliser les principes de la politique de concurrence. Le Comité juge éminemment opportune la proposition de la Commission de créer un cadre d'action dans ce domaine au sein de l'OMC, d'autant que depuis quatre ou cinq ans, il n'a cessé d'attirer l'attention sur cet aspect dans ses avis. Le forum proposé par la Commission pourrait cependant ne représenter qu'un premier pas dans cette direction. En tout état de cause, l'activité de coopération bilatérale avec les principaux pays industriels doit se poursuivre.

3.8. Le Comité approuve également les efforts consentis par la Commission pour associer de plus en plus largement les consommateurs et les autres catégories concernées à sa politique de concurrence, que ce soit pour en montrer les avantages ou pour les encourager à introduire des plaintes ou à faire part de leur satisfaction, comme cela s'est déjà produit dans certains cas.

3.9. Il convient néanmoins peut-être de souligner que le Comité, de par la multiplicité d'intérêts qu'il représente, pourrait jouer un rôle beaucoup plus important en établissant un lien plus étroit avec l'opinion publique en général et les consommateurs en particulier.

3.10. Toujours dans ce contexte, il faudrait améliorer la politique de communication de la DG Concurrence. En effet, s'il est vrai que la présentation du rapport officiel requiert des délais incompressibles, on pourrait néanmoins accélérer la publication de la seule introduction du Commissaire et d'un bref résumé de l'action législative et «judiciaire» de la DG Concurrence.

3.11. La diffusion de l'information en ligne sur les aides d'État devrait être étendue à d'autres thèmes et être régulièrement synthétisée dans des publications.

3.12. S'agissant des aides d'État, mais aussi de toutes les aides publiques, le Comité reste favorable à leur contrôle, pour éviter qu'elles ne créent des distorsions de concurrence entre les entreprises.

3.12.1. Toutefois, dans la phase de récession conjoncturelle que connaissent déjà l'Europe et les États-Unis et qui ne fera que s'aggraver suite aux attentats terroristes de septembre 2001, notamment en raison de l'incertitude des marchés et du fléchissement de la demande qui en a résulté, une intervention économique des pouvoirs publics peut être nécessaire, à condition d'être en tout cas soigneusement orientée vers les investissements productifs, conformément aux objectifs définis par l'UE à Lisbonne.

3.12.2. Par ailleurs, le processus d'élargissement pourra avoir pour effet de limiter les aides communautaires aux régions les plus défavorisées de l'UE actuelle et nécessiter, du moins pendant une phase de transition, d'autres interventions de rééquilibrage territorial.

3.13. Pour ce qui est des processus de libéralisation et plus généralement des relations entre les secteurs public et privé de l'économie, il semble plus que jamais nécessaire, comme déjà indiqué dans l'avis sur le XXVIII^e rapport sur la politique de concurrence⁽¹⁾, que la Commission procède à une analyse périodique des retombées des processus de libéralisation engagés ces dernières années sur le plan non seulement économique mais aussi social et sur celui de la sécurité individuelle.

3.14. Une telle analyse s'impose avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui que nous sommes au cœur du débat sur la future constitution européenne et que le Comité se doit dès lors d'élargir la discussion, en passant des aspects institutionnels à ceux de la «constitution matérielle», afin de définir les structures sociales qui sous-tendront ce nouveau cadre institutionnel.

3.15. L'élargissement représente un grand défi en termes de diffusion de la culture de la concurrence dans les pays candidats et de modernisation de ceux-ci. Mais à la différence de ce qui s'est passé pour les quinze États membres, la modernisation est ici beaucoup plus difficile et doit intervenir beaucoup plus rapidement. Le Comité comprend les motifs de cette accélération tels qu'ils sont présentés dans l'avant-propos de M. Monti, mais l'on ne peut sous-estimer le choc social profond qu'elle pourrait engendrer si elle s'opère trop brusquement, sans mesures d'accompagnement social appropriées, tant dans les pays candidats que dans les États membres actuels.

3.15.1. Le Comité estime que si l'on sacrifie les considérations sociales, l'entrée souhaitée de ces sociétés dans l'Union européenne pourrait susciter de fortes déceptions et des phénomènes de rejet. C'est pourquoi il faut accompagner ce processus de mesures économiques et d'une politique sociale solides et ciblées, visant notamment à améliorer les conditions de développement de la capacité entrepreneuriale, en particulier pour les PME. Cela nécessite selon le Comité des ressources beaucoup plus importantes que celles dont dispose aujourd'hui l'UE.

3.16. Il y a lieu d'affronter certains cartels internationaux connus qui régissent l'économie mondiale, comme ceux des hydrocarbures et du gaz méthane. La politique de cartel de l'OPEP, mais aussi des compagnies pétrolières, est en nette opposition avec la politique de concurrence et demande donc à être affrontée avec des instruments et la détermination politiques appropriés. Dans une économie globale en effet, les mesures économiques placées sous la conduite directe des États doivent elles aussi se plier aux règles de la correction économique et respecter les politiques de concurrence.

3.17. La persistance dans les différents pays de secteurs professionnels protégés par des dispositions contractuelles, administratives ou législatives s'oppose de manière inacceptable aux principes de la politique européenne de concurrence. Dès lors que l'on libéralise les monopoles de services publics, que l'on sanctionne les sociétés multinationales, que tous les efforts tendent à augmenter la compétitivité, ces cartels professionnels hérités du passé doivent être adaptés à la situation présente. La Commission doit s'y engager non seulement par des promesses verbales, mais par des actes concrets, ne fût-ce que pour inciter les autorités nationales à agir en conséquence.

4. Observations particulières

4.1. Il apparaît utile de présenter ici une synthèse des avis émis par le Comité concernant les dernières mesures législatives les plus significatives de la Commission en matière de concurrence, afin de fournir à nos interlocuteurs un aperçu complet des positions exprimées par le Comité.

⁽¹⁾ JO C 51 du 23.2.2000, p. 1.

4.2. Le premier avis porte sur le règlement portant modification des règlements d'application des articles 81 et 82 et se conclut comme suit:

«Le Comité appuie résolument la réforme du système d'application des règles de concurrence et ce premier instrument législatif qui met en place une structure et des mécanismes primordiaux, dont il apprécie le langage normatif clair et courageux. En raison de la complexité même du sujet, et eu égard également aux efforts louables de la Commission, le Comité ne cache pas qu'il aurait préféré pouvoir disposer de plus amples précisions et informations, par le biais d'actes formels étayant et accompagnant la proposition, comme il en avait manifesté le souhait dans son avis de 1999. C'est avec grand intérêt que le Comité suivra les futurs travaux de la Commission, en particulier s'agissant des importantes dispositions complémentaires qui sont annoncées, et il s'engage d'ores et déjà à ce que la Commission puisse compter sur la collaboration constructive qui est la sienne».

4.3. Le deuxième avis a pour thème le «Règlement de la Commission concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3 du traité CE à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées».

4.3.1. Le Comité estime qu'il convient d'approuver dans son principe la réforme proposée, qui tient largement compte des observations et des propositions qu'il avait émises dans ses précédents avis.

4.3.2. S'agissant du champ d'application de l'exemption par catégorie, le Comité note que dans le cas où un nombre limité d'entreprises dépasse le seuil de chiffre d'affaires, une évaluation positive des notifications individuelles serait possible. Il juge également souhaitable que les lignes directrices expliquent mieux comment la Commission a l'intention d'interpréter la notion de «concurrent potentiel», une interprétation réaliste de cette notion étant nécessaire pour éviter qu'un grand nombre d'accords de fourniture industrielle ne soient exclus du champ d'application de l'exemption par catégorie.

4.3.3. En ce qui concerne les parts de marché, l'identification du «marché en cause» devrait être clarifiée grâce à une série d'exemples visant à aider les entreprises à définir leur part de marché aux niveaux régional, national et européen. Le Comité recommande également d'insérer des clauses visant à limiter les pouvoirs des concédants en rapport avec les PME de distribution, ou du moins à offrir aux PME des garanties efficaces.

4.4. Le troisième avis porte sur les «Règles de concurrence applicables aux accords de coopération horizontaux ...».

4.4.1. Le Comité exprime sa satisfaction quant au travail considérable accompli par la Commission et appuie de manière générale la proposition de réforme des accords horizontaux de coopération.

4.4.2. Il est toutefois préoccupé par le caractère partiel de cette réforme et surtout par le risque d'une évaluation et du traitement différents de situations identiques par les États membres, suite à une interprétation et à une application non uniformes des règles. Selon lui, les nouveaux règlements d'exemption par catégorie doivent déjà être envisagés dans une optique d'application décentralisée et il préférerait l'établissement d'une exemption unique et globale pour les accords horizontaux.

4.4.3. Le Comité souhaite également que soit prévue une notification rétroactive des accords horizontaux, comme c'est le cas pour les accords verticaux, et que la Commission prenne les mesures adéquates pour résoudre ce problème.

4.4.4. Le Comité recommande dès lors:

- une part de marché de 30 % pour les accords de recherche et de développement;
- une part de marché de 25 % pour les accords de spécialisation;
- une part de marché de 20 % pour les accords d'achat groupé de PME;
- de prolonger la période de transition d'un an prévue pour l'adaptation des réglementations existantes aux nouvelles dispositions à au moins deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2002. Jusqu'à cette date, les accords conformes aux dispositions actuelles doivent pouvoir être maintenus en l'état.

4.5. Le quatrième avis traite de la réglementation «de minimis», surtout en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, et se conclut comme suit:

«La communication à l'examen ⁽¹⁾ s'inscrit dans le processus de modernisation des règles de concurrence. Le Comité souligne l'importance des améliorations apportées par rapport à la communication précédente: création

de nouvelles "catégories", augmentation des seuils, création d'un nouveau seuil, et plus grande certitude juridique.

Le Comité demande que la définition des "marchés en cause" fasse ultérieurement l'objet d'une réflexion; il souhaite également une simplification accrue des catégories d'accords entraînant des restrictions caractérisées dans le cadre de la politique de concurrence, ainsi qu'une plus grande homogénéité des marges de dépassement autorisées en ce qui concerne les seuils de parts de marché fixés dans la communication.»

(1) Communication de la Commission relative à la révision de sa communication de 1997 concernant les accords d'importance mineure qui ne relèvent pas de l'article 81, paragraphe 1, du traité (SEC(2001) 747 final).

Bruxelles, le 28 novembre 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 relatif au Vocabulaire commun pour les marchés publics»

(2002/C 48/03)

Le 15 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 47, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. En 1996, la Commission a approuvé une recommandation ⁽¹⁾ relative à l'utilisation du vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV) ⁽²⁾ pour la description de l'objet des marchés.

1.2. Par le biais de son Livre vert intitulé «Les marchés publics de l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir ⁽³⁾», la Commission a invité toutes les parties intéressées à se prononcer sur l'opportunité de généraliser l'utilisation du CPV. Le Comité s'est déjà exprimé à ce propos dans son avis adopté à l'unanimité, le 28 mai 1997 ⁽⁴⁾, dans lequel il insistait sur la nécessité de simplifier le cadre juridique communautaire et de l'adapter à l'ère électronique, soulignant les difficultés d'accès aux informations existantes.

(1) JO L 222 du 3.9.1996, pp. 10-12.

(2) Le CPV est composé d'un vocabulaire principal, qui en constitue l'essentiel en ce qu'il définit l'objet du marché, ainsi que d'un vocabulaire supplémentaire qui permet d'introduire des données qualitatives complémentaires. Le vocabulaire principal repose sur une structure hiérarchique à cinq niveaux, le vocabulaire supplémentaire comptant deux niveaux. À chacun des codes correspond un intitulé qui décrit les fournitures, travaux ou services dans toutes les autres langues officielles.

(3) COM(96) 583 final du 27.11.1996.

(4) Avis sur le Livre vert, rapporteur: M. Malosse, JO C 287 du 22.9.1997, p. 2.

1.3. À la suite de cette consultation, la Commission a, dans sa communication «Les marchés publics dans l'Union européenne⁽¹⁾», proposé aux pouvoirs adjudicateurs de recourir au CPV et aux formulaires standard pour la rédaction de leurs avis et d'utiliser, pour leur transmission, les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et des communications.

1.4. Depuis 1996, le CPV est utilisé systématiquement dans tout avis publié au supplément du Journal officiel des Communautés européennes en vertu des directives, pour l'identification de l'objet des marchés ainsi que pour la traduction automatique dans toutes les autres langues communautaires officielles. Il est ainsi devenu le critère de recherche essentiel dans la sélection et l'identification d'opportunités de marchés par les soumissionnaires potentiels.

1.5. Dans les directives sur les marchés publics, les nomenclatures sont utilisées pour la description de l'objet des marchés dans les avis, les obligations statistiques et la définition du champ d'application. Les directives se réfèrent jusqu'à présent à quatre nomenclatures distinctes⁽²⁾. Les propositions de révision actuellement en discussion⁽³⁾ remplaceront ces quatre nomenclatures par le CPV. Dans ses récents avis sur les propositions en question, le Comité a estimé que 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⁽⁴⁾.

2. La proposition de règlement

2.1. Pour l'heure, le CPV ne dispose pas de base légale propre, aucun règlement ne définissant avec précision les règles à respecter pour sa création ou sa mise à jour. La proposition à l'examen vise à combler cette lacune en adoptant formellement le CPV comme l'unique système de classification des marchés publics.

2.2. L'objectif de la présente proposition est, par conséquent, la création d'un système de classification applicable à l'ensemble des marchés publics communautaires.

2.3. La proposition fait l'objet d'un règlement, un instrument juridique qui, pour l'établissement d'un système de classification des marchés publics, ne requiert pas de transposition par les États membres.

2.4. Des tables de correspondance entre le CPV et les nomenclatures CPA, CPC prov., NACE et NC sont annexées à la proposition de règlement.

2.5. Le règlement prévoit des modalités de maintenance et de révision du CPV dans le cadre des compétences d'exécution déléguées à la Commission, assistée du Comité consultatif pour les marchés publics.

3. Observations générales

3.1. Le Comité souscrit pleinement à la proposition de la Commission. Il estime en effet essentiel de mettre en place un système unique de classification pour tous les marchés publics communautaires.

3.2. Le Comité est favorable à une meilleure information et une plus grande transparence dans les procédures d'adjudication publique. Il juge de manière positive les conditions prévues pour faciliter la lecture et la compréhension des informations, dans la mesure où le CPV permet une comparaison immédiate des données mentionnées dans les avis de marchés, quelle que soit leur langue de publication originale.

3.3. La proposition est bénéfique pour les entreprises européennes: elle ne leur impose pas de nouvelles obligations et met à leur disposition une nouvelle référence commune et plurilingue qui leur facilitera l'accès aux avis de marchés. En outre, le CPV permet aux entreprises d'identifier avec une précision accrue les opportunités qui les intéressent, ce qui peut leur ouvrir de nouveaux marchés.

3.4.1. Le Comité invite le Conseil et le Parlement européen à accélérer les travaux en vue d'adopter sans délai la proposition à l'examen, afin de procéder à l'adaptation requise en la matière, et leur demande de concentrer la discussion de cette proposition sur la nomenclature et de ne pas en tirer prétexte pour rouvrir le débat sur d'autres thèmes visés dans les propositions de modification des directives sur les marchés publics, notamment les annexes sur les services.

3.4.2. Il est opportun d'anticiper l'approbation d'un paquet de mesures complémentaires dans le domaine des marchés publics, telle que la directive 2001/78/CE sur l'utilisation des formulaires standard pour la publication des avis de marchés publics⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(98) 143 final, du 11.3.1998.

⁽²⁾ CPA, NACE, CPC prov. et NC (nomenclature combinée).

⁽³⁾ JO C 29 E du 30.1.2001, p. 11 et JO C 29 E du 30.1.2001, p. 12.

⁽⁴⁾ Avis sur les marchés publics, rapporteur: M. Green, JO C 193 du 10.7.2001, p. 1 et 7.

⁽⁵⁾ JO L 125 du 29.10.2001, p. 1.

3.4.3. Le Comité plaide en faveur d'une simplification de la mise en œuvre des normes de publicité en les adaptant dans le même temps aux moyens électroniques développés dans le cadre du Système d'information sur les marchés publics (SIMAP), lancé par la Commission en collaboration avec les États membres. L'utilisation des formulaires standard et le recours au vocabulaire commun pour les marchés publics faciliteront l'accès à l'information et contribueront à une plus grande transparence des marchés publics.

3.5. Sur le plan international, diverses nomenclatures privées existent et se développent; pour cette raison, il est

important d'instaurer un système unique de classification des marchés publics (CPV) dans l'Union européenne. En outre, son adoption pourrait être proposée à des pays tiers dans le cadre des négociations de l'OMC, dans un souci de simplification et de transparence des informations.

3.6. Enfin, le Comité juge de manière particulièrement positive la mise en place d'une procédure de révision prévue dans la proposition, qui permet d'adapter le CPV sur la base des suggestions et des commentaires émanant de ses futurs utilisateurs directs.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le thème «Charte européenne des petites entreprises»

(2002/C 48/04)

Le 13 septembre 2001, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur le thème «Charte européenne des petites entreprises».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Giron).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 111 voix pour et 3 abstentions.

1. Situation

1.1. Le Comité s'est prononcé dans ses avis du 24 mai 2000 et du 31 mai 2001 sur l'intérêt et le bien-fondé de la Charte européenne des petites entreprises, ci-après nommée «la Charte», adoptée lors du Sommet européen de Feira en juin 2000 à l'issue de la Présidence portugaise du Conseil. À cette occasion, le Conseil avait reconnu le rôle d'épine dorsale de la petite entreprise dans l'économie et l'emploi au niveau européen. Il avait notamment souligné le besoin de politiques spécifiques, moins générales que celles regroupées indistinctement sous une définition générique des PME.

1.1.1. Le Parlement européen a fortement soutenu la Charte et a souligné, dans son rapport sur le Programme pluriannuel en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise, que les petites entreprises, les microentreprises et les entreprises artisanales apportent une contribution significative en termes de compétitivité, de recherche, d'innovation et qu'elles jouent un rôle crucial dans le renforcement de la cohésion sociale et de l'aménagement du territoire, notamment dans les espaces ruraux, urbains et périurbains.

1.2. Cependant, force est de constater que, plus d'un an après son adoption, les recommandations de la Charte paraissent pour la plupart restées lettre morte. La Charte, qui s'adresse

expressément aux petites entreprises de moins de 50 salariés ⁽¹⁾ (avis CES du 24 mai 2000), est demeurée une déclaration politique au suivi opérationnel limité et peu visible, tant en ce qui concerne la connaissance des progrès réalisés dans les États membres que les actions engagées par la Commission.

1.2.1. Avec plus de 19 millions d'entreprises et 53 % de la main-d'œuvre communautaire des activités privées non agricoles, les petites entreprises, dans leurs différentes composantes, jouent un rôle primordial dans la cohésion économique et sociale de l'Europe. Malgré cela, elles ne sont pas suffisamment considérées dans les programmes et politiques communautaires qui les concernent, et ce en leur qualité spécifique de petites entreprises, sans amalgame au concept habituel de PME. Le Comité constate que, en pratique, peu de mesures ont été engagées pour soutenir les petites entreprises et qu'elles ont souvent été limitées à des actions ponctuelles sans coordination.

1.2.2. Le Comité reconnaît cependant que la Commission a renforcé sa considération des petites entreprises dans ses actions et mesures législatives, notamment dans le cadre du suivi des trois conférences européennes sur l'artisanat et les petites entreprises d'Avignon (1990), Berlin (1994) et Milan (1997). Les mesures prises dans le cadre des fonds structurels, de la politique sociale et de l'emploi, de la simplification administrative et de la promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité sont appréciables et doivent être poursuivies.

1.2.3. Mais le Comité s'étonne que la dynamique déclenchée en faveur des petites entreprises et des entreprises artisanales à la suite des 3 conférences européennes sur l'artisanat et le patrimoine d'expérience acquis dans le cadre des activités de l'ancienne DG XXIII en charge des PME se soient malheureusement perdus notamment après la restructuration de la Commission.

2. Objectif du présent avis

2.1. La mise en œuvre de la Charte ne relève pas uniquement de la compétence des États membres signataires, mais aussi de l'ensemble des Institutions européennes, et tout particulièrement de la Commission, ce qui a été expressément retenu par la Charte. Outre son rôle d'élaboration du rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte avant chaque Sommet européen de printemps, la Commission pourrait également engager un véritable Plan opérationnel pluriannuel d'actions et de mesures au niveau communautaire et dans les États membres en vue d'une mise en place effective et efficace de la Charte.

2.2. En vue de faire face à cette situation, la Présidence belge du Conseil s'est engagée, dans son programme économique présenté au Parlement le 4 juillet 2001, à mettre l'accent sur la mise en œuvre de la Charte.

2.3. Le présent avis présente les principales premières actions et mesures à engager dans les prochaines années pour rendre la Charte opérationnelle.

3. La mise en œuvre de la Charte dans les États membres

3.1. Conformément aux orientations de la Charte et aux demandes du Parlement, le Conseil européen de printemps doit contrôler annuellement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Charte par les États membres. Le Comité demande au Conseil et à la Commission de veiller à ce que le rapport traite bien des situations spécifiques aux différentes composantes des petites entreprises et non des PME en général. De plus, il doit être distinct d'autres publications telles que le rapport sur la mise en œuvre de la procédure BEST de simplification administrative ou le plan d'action pour la promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité.

3.1.1. À ce sujet, le Comité exprime une certaine insatisfaction quant au bref rapport annuel de mise en œuvre de la Charte présenté par la Commission le 7 mars 2001 en préparation du Sommet de Stockholm. Il ne s'intéresse qu'aux PME au sens générique et ne présente pas l'impact réel des 11 projets présentés sur les petites et microentreprises ni les résultats de mesures engagées dans le cadre des programmes communautaires gérés par les services de la Commission autres que la DG Entreprises.

3.2. Le Comité recommande que ce rapport soit suivi de réelles mesures et propose des lignes d'actions pour les petites entreprises. Il suggère que, tout comme sont proposées des recommandations aux États membres dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, le rapport sur la mise en œuvre de la Charte soit suivi de recommandations directrices aux États membres sur le développement économique des petites entreprises et le renforcement de leur rôle dans la stratégie pour l'emploi.

3.2.1. Tout comme l'indique le texte même de la Charte et le rappelle le Parlement, le Comité estime que la Charte s'inscrit directement dans la logique des processus de Luxembourg, de Cardiff et de Cologne. Sans vouloir donner à la Charte le terme de «processus de Feira», elle se range néanmoins totalement dans cette logique et en est un des piliers essentiels. C'est donc à ce titre que le Comité pense que de telles recommandations aux États membres seraient utiles.

⁽¹⁾ Recommandation de la Commission JO L 107 du 30.4.1996.

4. La mise en œuvre de la Charte au niveau communautaire

4.1. Remarques préliminaires

4.1.1. Si pour de nombreux domaines la politique en faveur des petites entreprises reste de la compétence des États membres, le niveau européen et l'implication communautaire sont de plus en plus prégnants dans la formation, la qualification, la fiscalité, ainsi que l'exercice même de certaines activités professionnelles, comme celles liées à la sécurité générale ou alimentaire. Les petites entreprises auront désormais un rôle crucial à jouer dans chacun des objectifs de l'Union, y compris les grands objectifs d'avenir comme l'élargissement, la Gouvernance et la cohésion économique et sociale. Leurs intérêts, leurs attentes et besoins réels devront être pris en compte.

4.1.1.1. Néanmoins le Comité constate que la connaissance des besoins est partielle et incomplète au niveau européen. Le monde scientifique et économique ne s'est pas à ce jour intéressé à des études en profondeur sur les petites entreprises sous leurs différentes formes: le Comité demande qu'il soit rapidement remédié à cette lacune.

4.1.2. Il faut garder en mémoire que la Charte concerne l'ensemble des politiques et mesures communautaires susceptibles d'avoir un impact sur les petites entreprises. La responsabilité de sa mise en œuvre ne dépend pas d'un seul service de la Commission et une coordination serait nécessaire. En vue d'une véritable politique ouverte de coordination pour la petite entreprise, le Comité suggère que la concertation entre les services concernés de la Commission soit renforcée, ainsi que la coordination avec les organisations européennes représentatives des petites entreprises.

4.1.3. Il revient par ailleurs à l'UE de tout mettre en œuvre afin de faciliter l'intégration de la Charte par les pays candidats à l'adhésion. La Charte représente en effet pour ces pays une base politique de première importance permettant de structurer les efforts publics et privés en faveur des petites entreprises et des entreprises artisanales et d'engager des politiques économiques et sociales efficaces.

4.1.3.1. À cette fin, le Comité demande à la Commission, au Conseil et au Parlement de créer et renforcer les actions d'échanges entre les organisations représentatives, de favoriser la création et de conforter les organisations intermédiaires d'entreprises.

4.2. Actions demandées au niveau européen dans le cadre des lignes d'actions de la Charte

4.2.1. Éducation et formation à l'esprit d'entreprise

- analyse et diffusion des pratiques des organisations d'entreprises, tout particulièrement des opérations locales sur site des organisations les plus proches des citoyens concernés;
- organisations de rencontres techniques d'échanges entre les coordonnateurs de ces actions, au niveau communautaire et entre États membres, et accompagnement par des mesures financières destinées à faciliter les échanges;
- mise en place d'un programme spécifique et de moyens financiers destinés aux pays candidats à l'adhésion, intégrant une organisation de jumelages ou de coopération avec des organisations de petites entreprises de l'UE;
- intégrer dans le cursus de formation des actions de rapprochement école/ petites entreprises.

4.2.2. Enregistrement moins coûteux et inscription plus rapide

- diffuser les résultats des études en cours en tenant compte expressément de la situation de chaque catégorie de petites entreprises;
- étudier les problèmes juridiques, administratifs et fiscaux rencontrés soit par les entreprises existantes voulant exercer une activité temporaire dans un autre État membre, notamment dans les régions transfrontalières, soit par des créateurs d'entreprises voulant créer leur activité dans un autre État membre.

4.2.3. Meilleure législation et meilleure réglementation

- associer systématiquement les organisations européennes représentatives de petites entreprises dès le début du processus législatif communautaire, et engager les moyens financiers permettant d'assurer les rencontres et déplacements d'experts;
- systématiser les fiches d'analyse d'impact des législations communautaires sur les petites et microentreprises;
- faciliter l'intégration des législations communautaires dans les petites entreprises par la rédaction et la mise en place, par les organisations intermédiaires responsables, de guides opérationnels de bonnes pratiques adaptés aux réalités pratiques de chaque catégorie d'entreprise ou profession, ainsi que l'échange de ces guides entre organisations des différents États membres;

- analyse de la situation juridique et fiscale des entreprises sous forme individuelle et comparaison avec celle des entreprises sous forme sociétaire et proposition de mesures appropriées;
- étude d'un statut européen de la société privée (voir avis du CES en préparation; rapporteur: H. Malosse);
- étude sur la sécurité des biens de famille des entrepreneurs indépendants introduisant un statut particulier;
- l'absence de brevet européen représente un handicap pour les petites entreprises, compte tenu de leurs chiffres d'affaires réduits, ce qu'il serait impératif de corriger.

4.2.4. Aptitudes, accessibilité et équivalence

- renforcer les programmes d'échanges d'apprentis et adopter un programme européen *Erasmus* de l'apprentissage, à l'image des programmes destinés aux étudiants universitaires qui ont prouvé leur efficacité et dont bénéficient des milliers d'étudiants;
- créer un statut européen de l'apprenti, destiné à simplifier les procédures d'échanges et de déplacement des apprentis, de protection sociale, de concertation entre les responsables de formation et d'apprentissage;
- développer les concertations et la coopération entre organisations et instituts de formation professionnelle et d'apprentissage en vue de soutenir la formation de haute qualification;
- analyse des problèmes rencontrés par les petites entreprises face au manque d'emplois qualifiés et propositions de solutions;
- création d'un tableau européen d'équivalence des diplômes professionnels destiné à simplifier les procédures d'inscription d'un candidat créateur dans un autre État membre.

4.2.5. Améliorer l'accès en ligne

- aider les organisations d'entreprises à structurer une offre adaptée de service en ligne notamment en matière de formation initiale et tout au long de la vie, conseil, création et reprise d'entreprises.

4.2.6. Mieux valoriser le marché unique

Plusieurs volets d'actions doivent être engagés dans ce contexte:

4.2.6.1. Sur la connaissance des petites entreprises et de leurs besoins

- Prise en compte des besoins spécifiques des petites entreprises manufacturières ou prestataires de services lors de la révision de la définition de PME, en ce qui concerne le critère «chiffre d'affaires»;
- lancement d'un programme d'études statistiques et économiques, et d'analyse de meilleures pratiques, par le milieu scientifique et universitaire et dans le cadre de l'Observatoire européen des PME sur les entreprises artisanales, les microentreprises et les petites entreprises des activités libérales;
- analyses statistiques et économiques des petites et microentreprises des pays candidats à l'adhésion;
- analyses et études spécifiques sur l'avenir des petites entreprises et des entreprises artisanales dans le cadre des grandes orientations de la future politique européenne sur l'avenir de l'Europe: cohésion et élargissement, gouvernance, mondialisation;

- élaboration entre la Commission et l'Académie européenne de l'Artisanat d'un programme de travail et de recherches portant sur la connaissance des petites entreprises, la mise en œuvre de la Charte et la conduite d'actions telles que définies dans l'avis du CES du 30 mai 2001 sur l'artisanat et les PME en Europe.

4.2.6.2. Sur les règles de concurrence

- mettre en place un système d'observation des distorsions de concurrence auxquelles sont confrontées les petites entreprises, tout particulièrement dans les régions frontalières ou insulaires, et développer une méthode de résolution rapide des litiges.

4.2.6.3. Sur la coopération entre les organisations et entre les entreprises

- relancer, sous une formule nouvelle plus adaptée et plus souple, les programmes de coopération transfrontalière *Interprise*.

4.2.6.4. Sur la participation des entreprises aux programmes et actions communautaires:

- simplifier pour les petites entreprises les procédures de candidature et d'attestation de résultats et systématiser le recours aux organisations intermédiaires de conseil et d'accompagnement des entreprises;
- assouplir les procédures de passation d'appels à propositions et relancer, sous des formes adaptées, la possibilité de financements directs de gré à gré pour des actions pilotes et expérimentales transnationales destinées à un très grand nombre d'entreprises sur propositions des organisations intermédiaires nationales et européennes.

4.2.6.5. Sur la normalisation:

- assurer la participation des petites et micro-entreprises aux travaux européens de normalisation et mettre en place un système de financement des experts qui les représentent. Le Comité estime que l'expérience NORMAPME doit être particulièrement soutenue et renforcée;
- créer des outils et manuels techniques spécifiques, adaptés aux différents secteurs et tailles d'entreprises;
- créer et soutenir un réseau d'experts conseillers dans les organisations intermédiaires et professionnelles des petites entreprises, chargés de l'information et du conseil pour la mise en place des normes et du marquage CE.

4.2.6.6. Sur l'environnement

- veiller à intégrer systématiquement la «logique petite entreprise» dans l'élaboration des textes communautaires et tenir compte dès l'origine de leurs besoins spécifiques;
- simplifier les procédures, à l'image du nouveau règlement EMAS sur l'audit environnemental, qui met en place des procédures très simplifiées pour les plus petites entreprises et accorde aux chambres d'artisanat, aux organisations intermédiaires et professionnelles la possibilité de réaliser des audits adaptés aux petites entreprises;
- mettre en place et soutenir un réseau de médiateurs environnementaux conseillers dans les organisations intermédiaires, chargés de l'information, la formation et le conseil aux petites entreprises;
- créer des mesures d'incitation fiscale et d'appui financier aux investissements et à la mise aux normes environnementales.

4.2.7. Questions fiscales et financières

4.2.7.1. Adapter la fiscalité

- renforcer les mesures expérimentales de réduction de la TVA en la généralisant à toutes les activités à haute densité de main-d'œuvre.

4.2.7.2. Ouvrir le crédit et favoriser le cautionnement mutuel

- permettre réellement aux petites entreprises un meilleur accès à l'utilisation des instruments existants des institutions européennes (BEI, FEI, Commission) ou qui restent à créer pour faciliter l'accès au crédit lié aux investisse-

ments, aux nouvelles technologies et aux NTIC, la mise aux normes techniques et environnementales, ainsi que les investissements immatériels liés à la formation; à cette fin, analyser l'utilisation de ces produits par les petites entreprises et proposer de nouvelles mesures d'accès;

- créer une véritable stratégie européenne de soutien au développement du cautionnement mutuel;
- veiller à ce que les mesures de réforme bancaire proposées par le Comité de Bâle (Bâle 2), que la Commission doit reprendre dans une prochaine directive, n'aboutissent pas à un renchérissement du coût final et un appauvrissement du crédit pour les petites entreprises et les petits crédits.

4.2.8. Renforcer et dynamiser la capacité technologique des petites entreprises

- soutenir la mise en place dans les organisations intermédiaires de petites entreprises de conseillers-médiateurs technologiques et encourager une coopération en réseau;
- veiller à la prise en compte des petites entreprises, et notamment des entreprises traditionnelles, dans le 6^e programme Recherche-développement;
- faciliter la mise en forme d'actions de recherche collective par les organisations intermédiaires en lien avec le milieu scientifique.

4.2.9. Des modèles de commerce électronique qui ont fait leurs preuves et un soutien de qualité aux petites entreprises

4.2.9.1. Sur le commerce électronique

- apporter un soutien aux actions d'information, de sensibilisation et d'expérimentation aux NTIC ainsi que de conseil, engagées par les organisations intermédiaires d'entreprises;
- soutenir les investissements en matériel, en acquisition de logiciels et en formation par les petites et microentreprises.

4.2.9.2. Sur la promotion de qualité aux petites entreprises

- développer au niveau européen une véritable politique de réseau entre les organisations fournissant des services de soutien;

- instaurer un cahier des charges européen des services de soutien définissant les conditions minimum à remplir pour développer un tel service sur le territoire européen;
- créer au niveau européen une formation de conseiller d'entreprise répondant aux spécifications du cahier des charges;
- aider les futurs pays candidats à l'adhésion à développer leur réseau de services de soutien selon les spécifications européennes.

4.2.10. Développer, renforcer et rendre plus efficace la représentation des intérêts des petites entreprises au niveau de l'Union et au niveau national

4.2.10.1. Sur la représentation des intérêts des petites entreprises

- renforcer et systématiser la concertation directe avec les organisations représentatives nationales et européennes des petites entreprises dans l'ensemble des domaines communautaires;
- favoriser et soutenir la concertation entre les Chambres, les organisations intermédiaires, professionnelles et sectorielles de petites et microentreprises et d'entreprises artisanales des différents États membres et leur structuration au niveau communautaire, en vue de faciliter l'expression de leurs priorités dans le cadre des législations générales et sectorielles qui les concernent;
- favoriser la mise en place et le fonctionnement d'organisations intermédiaires et sectorielles de ces entreprises dans les pays candidats à l'adhésion, soutenir leurs actions vers les entreprises et le partenariat avec les organisations sœurs des actuels États membres.

4.2.10.2. Sur les petites entreprises dans le Dialogue social

- garantir la participation directe et automatique des structures de représentation des petites entreprises et des entreprises artisanales à toutes les procédures de consultation et de décision au niveau européen, ainsi que lors de rencontres politiques à haut niveau les intéressant;
- garantir un meilleur suivi de la mise en œuvre des accords négociés entre les partenaires sociaux en favorisant une meilleure représentation des organisations représentatives des structures de l'artisanat et des petites entreprises dans le dialogue social à tous les niveaux (européen, national, sectoriel, de branche, au niveau de l'entreprise);

- élaborer un recueil de bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale au sein des petites entreprises et soutenir sa diffusion auprès des décideurs;
- aider les petites entreprises actives en termes de responsabilité sociale à mieux informer leurs partenaires de leurs actions.

5. Conclusions

5.1. Le Comité considère que la Charte est une chance et une opportunité de premier ordre pour que tous les niveaux politiques de l'UE démontrent aux 19 millions de petites entreprises et leurs salariés qu'ils sont conscients des problèmes des petites et des microentreprises et qu'ils les prennent en compte.

5.2. Le Comité exprime sa grande préoccupation et sa crainte que ces millions d'entrepreneurs, d'indépendants et de salariés ne s'éloignent de l'UE si les niveaux politiques ne tiennent pas compte de leurs besoins et de leurs spécificités. Les effets de cette incompréhension et de cet éloignement auraient des conséquences néfastes pour la construction, la consolidation et l'élargissement de l'UE, à une époque où la cohésion européenne est encore plus importante face au contexte international.

5.2.1. Le présent avis exprime l'inquiétude des chefs de petites entreprises et d'entreprises artisanales. La Commission européenne devrait y trouver la matière première indispensable au lancement d'actions hautement visibles destinées à conforter selon les principes de Lisbonne, le rôle et le poids des petites entreprises dans le cadre d'une compétition internationale de plus en plus vive.

5.3. Il y a lieu de s'engager maintenant en faveur d'une politique d'ensemble réelle, efficace et visible qui consacre un cadre juridique, fiscal et social de dimension européenne nécessaire au développement des petites entreprises. Il doit regrouper et coordonner dans le cadre d'un Plan opérationnel pluriannuel d'actions vers les petites entreprises l'ensemble des mesures séparées engagées ou à venir au niveau communautaire par les différents services de la Commission. Le Comité souhaite que la Commission instaure une concertation interservice pour coordonner ses actions vers les petites entreprises et harmoniser ses démarches. À l'image du groupe de Commissaires travaillant sur l'égalité des chances, la politique européenne en faveur des petites entreprises gagnerait beaucoup en efficacité politique et opérationnelle si une telle démarche était lancée entre les plus hautes instances de la Commission.

5.4. À cette fin, le Comité demande à la Commission et aux États membres de mettre en œuvre la Charte par ce Plan

pluriannuel d'action dans les meilleurs délais en lien avec le Parlement et le Comité économique et social et les organisations réellement représentatives de l'artisanat et des petites entreprises. La mise en œuvre efficace de ce plan et la réussite d'une politique européenne vers les petites entreprises ne pourront réellement être garantis que par un véritable dialogue direct et par la consolidation des coopérations avec les organisations intermédiaires représentatives de l'artisanat et des petites entreprises et les partenaires sociaux bénéficiant de leur maillage à tous les niveaux et d'une très longue expérience, ainsi que par leur participation directe à l'ensemble du processus décisionnel et opérationnel.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

5.5. Le Comité invite le Conseil à adopter lors d'une de ses prochaines réunions une décision destinée à la mise en œuvre de la Charte par ce Plan pluriannuel d'action regroupant toutes les initiatives intéressant les petites entreprises ainsi que celles proposées par le présent avis, et à y affecter les budgets correspondants des programmes concernés. À ce titre, il suggère au Parlement et au Conseil de donner une suite favorable à la proposition de budget spécial formulée l'année dernière lors de l'examen du Programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, qui serait destiné à soutenir des actions novatrices de la Charte non couvertes par les autres programmes.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Une stratégie pour le Marché intérieur des services»

(2002/C 48/05)

Le 28 février 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Vever).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 106 voix pour et 1 abstention.

1. Résumé des observations du Comité

1.1. Le Comité est préoccupé des retards persistants dans la réalisation du marché intérieur des services, alors même que les activités en ces domaines ont acquis un poids prépondérant dans le développement économique et l'emploi en Europe. Dans l'environnement actuel, marqué par la pression de la globalisation, la relance des négociations de l'OMC, l'avènement de la société de l'information, le passage à l'euro, les engagements de compétitivité pris à Lisbonne et la préparation de l'élargissement, il convient de remédier sans plus attendre à ces retards.

1.2. Le Comité se félicite que la Commission ait souligné, dans sa communication de décembre 2000, l'urgence de relancer le marché intérieur des services en décidant d'accroître la pression sur les dossiers en cours, d'actualiser l'analyse des entraves et d'engager une approche globale et innovatrice dès 2002.

1.3. Le Comité est conscient de la complexité que représente l'achèvement du marché intérieur des services face à des diversités fortement ancrées dans les droits et les cultures des États membres. Son enquête et son audition indiquent toutefois

que la quasi-totalité des acteurs socioprofessionnels, tout en reconnaissant cette complexité, considèrent que les enjeux européens ne sont pas aujourd'hui traités de manière optimale.

1.4. Le Comité constate ainsi qu'il existe une forte attente des acteurs socioprofessionnels du terrain en faveur d'une nouvelle approche plus efficace et mieux profilée pour affronter avec succès la complexité des questions posées. Il souligne donc, avec la Commission, la nécessité de relancer et d'accélérer les travaux communautaires sur de nouvelles bases qui devront être globales, coordonnées et flexibles. L'enjeu est d'organiser un équilibre dynamique entre pression du marché, reconnaissances mutuelles et harmonisation, en tenant compte, face aux impératifs compétitifs d'adaptation à l'ouverture, des intérêts des entreprises, des consommateurs, et des missions spécifiques des services d'intérêt général.

1.5. Concernant l'évaluation des obstacles, le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de définir une méthodologie et d'opérer un meilleur tri parmi les différentes catégories d'obstacles, en distinguant plus clairement les véritables entraves, qu'il convient de lever, de la réalité d'une diversité culturelle européenne, à laquelle les opérateurs resteront appelés à s'adapter.

1.6. Concernant la stratégie à développer et mettre en œuvre en 2002, pour accélérer l'achèvement du marché intérieur des services, le Comité appuie les lignes directrices proposées par la Commission tout en présentant les recommandations suivantes:

1.6.1. Le Comité est convaincu que la réussite de cette nouvelle approche dépendra d'un nouveau partenariat entre institutions européennes, milieux socioprofessionnels et États membres, autour des principes suivants: évaluation rigoureuse des obstacles, prévention des nouvelles entraves, coordination à travers des instruments complémentaires, simplification des règles, précaution dans la levée d'entraves qui constituent aussi des écluses, prise en compte de la globalisation des échanges, participation des milieux socioprofessionnels aux règles qui les concernent, monitoring permanent des progrès par la Commission.

1.6.2. Le Comité est convaincu que la réussite de cette nouvelle approche dépendra d'un nouveau partenariat entre institutions européennes, milieux socioprofessionnels et États membres, autour des principes suivants: évaluation rigoureuse des obstacles, prévention des nouvelles entraves, coordination à travers des instruments complémentaires, simplification des règles, précaution dans la levée d'entraves qui constituent aussi des écluses, prise en compte de la globalisation des échanges, participation des milieux socioprofessionnels aux règles qui les concernent, monitoring permanent des progrès par la Commission.

1.6.3. Pour donner à la nouvelle stratégie la force d'impact nécessaire, le Comité appuie l'intention de la Commission de proposer au Parlement et au Conseil d'adopter un nouvel

instrument juridique horizontal, dans la mesure où il sera politiquement engageant, juridiquement contraignant, global dans son approche, centré sur des exigences essentielles, apte à activer et coordonner d'autres instruments complémentaires, flexible dans sa mise en œuvre.

1.6.4. Le Comité recommande de confier la transcription des exigences essentielles de l'instrument cadre et des différentes directives d'accompagnement à des comités mixtes de réglementation, inspirés de l'expérience des comités SLIM, composés de représentants des administrations, des prestataires et des utilisateurs de services.

1.6.5. Le Comité recommande aussi que l'instrument cadre reconnaisse et encourage les approches d'autorégulation et de corégulation des milieux socioprofessionnels concernés, sous contrôle du législateur européen et de la Commission quant à leurs effets et leur mise en œuvre. Le Comité convie les acteurs socioprofessionnels européens à prendre toutes les initiatives requises en ce sens afin de jouer un rôle moteur dans l'achèvement du marché intérieur des services.

1.6.6. Le Comité attend de cette nouvelle approche qu'elle permette des résultats significatifs et irréversibles d'accélération du marché intérieur des services d'ici la fin des mandats actuels de la Commission et du Parlement et avant les premiers élargissements.

2. Lignes directrices de la communication de la Commission

2.1. La communication «Une stratégie pour le Marché intérieur des services»⁽¹⁾, présentée le 29 décembre 2000 par la Commission, met l'accent sur un décalage croissant entre d'une part l'importance de plus en plus prépondérante des services pour l'économie européenne, et d'autre part les retards persistants de réalisation d'un Marché intérieur européen des services suffisamment fluide et intégré. Elle rappelle l'engagement pris par le Conseil européen de Lisbonne de développer les services dans une économie européenne plus dynamique et plus compétitive, engagement qui constitue une raison essentielle pour la présentation de la communication de la Commission.

2.2. Pour y remédier, la Commission propose d'engager une nouvelle stratégie, en deux étapes successives.

2.2.1. Dès la première phase en 2001, la Commission prévoit une série d'actions, comprenant:

⁽¹⁾ COM(2000) 888 final, du 29.12.2000.

- l'adoption par le Parlement et le Conseil de plusieurs projets de réglementation en cours (marchés publics de fournitures, services et travaux, commercialisation à distance des services financiers, cadre réglementaire des télécommunications, ouverture des services postaux, droits d'auteur dans la société de l'information, stratégie comptable de l'UE, offres publiques d'achat, TVA appliquée aux services fournis par voie électronique);
- de nouvelles initiatives (communications commerciales — promotion des ventes —, professions réglementées — reconnaissance des qualifications —, services financiers et e-commerce, contrefaçon et piratage);
- un rapport d'évaluation sur l'application de précédentes directives (information préalable normative et réglementaire, protection juridique des services d'accès conditionnel, droit d'auteur et radiodiffusion par câble et satellite, protection juridique des bases de données);
- plusieurs autres mesures d'accompagnement (améliorer les statistiques, étalonnage des performances, formation des entreprises de services aux TIC, amélioration du processus d'innovation dans le 6^e PCRD);
- des études sur les obstacles aux services, avec un rapport à la fin de la première phase.

2.2.2. Pour la seconde phase programmée en 2002, la Commission présentera d'autres mesures faisant l'objet d'un calendrier et comportant:

- une liste d'obstacles pouvant être supprimés par une application directe des principes du traité;
- des mesures non législatives pour supprimer certains obstacles non réglementaires (y compris codes de conduite communautaires, mécanismes de règlement des litiges, actions de sensibilisation);
- la mise au point d'un instrument d'approche transversale pour supprimer la plus grande part des obstacles restants;
- des mesures complémentaires d'harmonisations ciblées.

2.3. Le Comité note que la communication de la Commission vient au moment opportun, pour toute une série de raisons:

2.3.1. la globalisation économique et l'ouverture externe du Marché unique continuent de se développer, et vont encore s'accroître avec la relance en novembre 2001 des négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC, qui concernent notamment la libéralisation des services à l'échelle internationale;

2.3.2. l'avènement de la société de l'information bouleverse les conditions de prestation des services, supprimant les frontières, accentuant la concurrence, mettant les utilisateurs

de services (entreprises, collectivités et consommateurs individuels) en position centrale et privilégiée;

2.3.3. la mise en place finale début 2002 de l'euro se substituant aux devises nationales va achever d'accroître la concurrence entre tous les opérateurs, tout en intensifiant les exigences d'intégration du Marché unique des services;

2.3.4. la mise en œuvre opérationnelle du mandat de Lisbonne, visant à faire de l'Europe d'ici 2010 l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, tend à prendre d'ores et déjà du retard et ne pourra pas être menée à bien sans une accélération résolue de l'ouverture des services au sein du Marché unique;

2.3.5. la préparation de l'élargissement est enfin une autre raison supplémentaire d'accélérer les travaux d'achèvement du marché unique des services, afin de réaliser des progrès substantiels avant l'adhésion des premiers nouveaux États membres.

2.4. Les observations du Comité, développées ci-après, se centrent sur:

- l'analyse par la Commission de la situation actuelle du Marché des services (rôle des services dans l'économie européenne, retards du Marché unique des services);
- la nouvelle stratégie proposée par la Commission pour accélérer l'achèvement du Marché unique des services (principes de base, actions de la première puis de la seconde phase).

2.5. L'avis du Comité s'appuie notamment sur une audition organisée le 19 septembre 2001, avec des représentants socio-économiques. Cette audition a permis de préciser la «photographie» de la situation actuelle du marché intérieur des services, notamment en ce qui concerne les obstacles, et de recueillir des recommandations concernant la «feuille de route» pour accélérer l'achèvement de ce marché intérieur.

3. Observations du Comité sur le rôle des services dans l'économie européenne

3.1. La Commission rappelle opportunément le rôle clé des services dans la réalisation du Marché intérieur européen. L'économie européenne est impliquée de façon prépondérante dans le développement des services, dont elle est premier exportateur mondial (26 % des exportations) et premier investisseur. Le Comité souligne notamment que le secteur des services représente en Europe plus de la moitié du PIB et de l'emploi, 70 % des emplois créés ces trois dernières années, et près de 90 % des nouvelles entreprises. Le salaire médian et la qualification moyenne y sont supérieurs à celui des autres secteurs. Le Comité souligne qu'il est nécessaire de conforter cette situation et de tirer pleinement parti du poids économique des activités européennes de services.

3.2. Le Comité constate que le secteur des services est tout aussi divers qu'il est vaste. Énumérer ses composantes peut donner l'impression d'un inventaire à la Prévert: services financiers et d'assurances, services immatériels aux entreprises (consulting, publicité et marketing, informatique, etc.), services opérationnels aux entreprises (gestion externalisée, propreté, restauration collective, sécurité, etc.), services aux collectivités, services aux particuliers (hôtellerie, restauration individuelle, loisirs, etc.), services à la personne (dans le cadre du domicile), travail temporaire, transports et logistique.

3.3. Le Comité souligne aussi que cet ensemble en apparence hétéroclite a en commun trois grandes caractéristiques qui influent fortement sur le mode de management, l'organisation, la gestion des compétences, les besoins en financement, etc.:

- une masse salariale dans le chiffre d'affaires qui représente en moyenne 70 %, avec des variations de 40 à 80 % selon le métier;
- la quasi-totalité des salariés en contact quotidien et permanent avec les clients, ce qui induit une gestion spécifique de la relation client;
- un fonctionnement en réseau, avec une très forte décentralisation des décisions et une grande autonomie donnée au management local, du fait de la nécessaire proximité avec les clients.

3.4. Au-delà du secteur des services au sens strict, le Comité note aussi que c'est la notion même de service qui devient aujourd'hui prédominante. Après une décennie de développement de la notion de services associés à un ou des produits, les produits deviennent eux-mêmes de plus en plus associés à une offre de services. Les lieux de création de valeur se sont en effet déplacés et se situent au cœur de la relation de service elle-même, l'amont et l'aval de celle-ci en étant désormais tributaires. Enfin, l'évolution est irréversible vers une économie de l'immatériel et de la connaissance, faite d'alliances, d'interdépendances et de coresponsabilités de toutes sortes.

3.5. Le Comité souligne enfin que le marché des services est lui-même intrinsèquement lié au marché des produits. Le développement des services est la caractéristique majeure des pays développés. Tous les secteurs d'activités sont concernés: l'industrie, dont les coûts de production mais aussi les gains et les emplois sont de plus en plus constitués de services, la distribution, qui cherche à fidéliser ses clients avec les services associés, les services eux-mêmes, qui réalisent plus de la moitié de leurs activités entre services, les États enfin, qui doivent de plus en plus distinguer ce qui relève du service public et du service au public. Tous sont interdépendants et complémentaires.

3.6. Le Comité relève aussi qu'en faisant le choix de l'euro, l'Europe, pour demeurer compétitive face à la globalisation, a implicitement choisi d'accentuer la place des services. Ceux à haute valeur ajoutée individuelle (s'appuyant autant sur les «process» que sur les individus) tirent l'innovation et la place de l'Europe dans l'économie mondiale. Ceux à plus faible valeur ajoutée individuelle mais à forte utilité sociale collective s'avèrent indispensables à la performance des premiers tout en contribuant directement à l'équilibre de la société à travers leur rôle d'insertion, d'intégration et de promotion sociale. La consolidation de l'équilibre social et sociétal est également un facteur d'attractivité des régions aux investissements. Les services sont en effet une réponse forte aux enjeux du développement territorial, aux maillages des régions, à la structuration de l'offre, confortant l'image de l'Europe sur le plan international tout en répondant aux enjeux et aux besoins locaux.

3.7. Pour ces différentes raisons et dans le même esprit, la Commission est parfaitement fondée à souligner le rôle central des services pour le fonctionnement du Marché unique sur un plan général (cf. télécommunications, services financiers, etc.), et ses effets sur les différentes étapes du processus commercial. Le Comité est lui-même convaincu qu'une meilleure réalisation du marché unique des services constitue un élément décisif pour conforter la libre circulation des personnes, des produits et des capitaux, en raison des effets multiples de la libre prestation de services sur les différents facteurs de l'économie.

3.8. Le Comité insiste tout particulièrement sur le rôle clé des PME dans le développement de l'économie de services, et sur la nécessité de les appuyer par un environnement global plus favorable — cf. simplification des réglementations et formalités, allègement de la pression fiscale, mise en réseau, accès facilité aux financements, etc.

3.9. Le Comité rappelle par ailleurs le rôle économique et social que jouent également les services d'intérêt général, dont la mission a été reconnue de façon explicite par le traité d'Amsterdam et la Charte des droits de Nice. Ces services d'intérêt général présentent la caractéristique d'être marqués par une grande diversité, en fonction notamment des spécificités politiques, administratives et culturelles des États membres. Les missions d'intérêt général peuvent également être déléguées à opérateurs non publics, en fonction de concessions de l'État soumises à des conditions particulières. Le Comité appuie le rôle légitime des services d'intérêt général, tout en soulignant la nécessité de veiller à leur compatibilité avec le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment en ce qui concerne leur transparence de gestion, la participation des usagers et des partenaires sociaux à leur organisation, leur conformité aux

règles communautaires de concurrence. Le Comité invite par ailleurs la Commission à apporter des précisions permettant de mieux distinguer entre les activités économiques et les activités non économiques des services d'intérêt général. Le Comité souligne enfin la nécessité de mener à bonne fin l'ouverture des transports, des télécommunications, des services postaux et de l'énergie, qui est indissociable de la réalisation d'un véritable marché intérieur européen.

3.10. La Commission souligne l'importance accordée aux services par le mandat de Lisbonne. Elle rappelle notamment que les services sont les moteurs de la nouvelle économie, mettant en exergue les incidences de la révolution technologique en cours, leur impact sur le processus d'innovation, sur la concurrence en Europe et dans le monde, leurs effets sur la croissance économique, leur contribution au renforcement des exigences de qualité désormais attendues par tous les usagers. Le Comité appuie cette référence au mandat de Lisbonne, tout en soulignant que le contrôle rigoureux de sa mise en œuvre reste aujourd'hui un point faible préoccupant, comme l'a bien révélé le manque d'ardeur dans les réformes et de transparence sur leur état d'avancement témoigné par les 15 au Sommet européen de Stockholm (absence d'information des États membres sur l'état des réformes nationales, retards des décisions européennes, retards de transcription des directives dans les États membres), auquel il faudra impérativement remédier d'ici le prochain Sommet de Printemps à Barcelone en mars 2002.

3.11. Le Comité souligne la nécessité de réfléchir à l'impact non seulement économique mais aussi social d'une ouverture accrue du marché unique des services: il convient d'appuyer le gain de productivité et de compétitivité que permettra cette ouverture accrue, mais aussi de veiller aux conséquences sociales dans les cas de situations antérieurement protégées, en aménageant des transitions et en promouvant des actions de formation et de reconversion, le cas échéant avec des appuis des fonds communautaires. Le Comité rappelle par ailleurs qu'une meilleure réalisation du marché unique des services aura au total un effet social globalement positif, le chiffre d'un potentiel de création de 36 millions d'emplois nouveaux ayant même été avancé.

3.12. Le Comité insiste enfin sur le besoin de réfléchir dès à présent au rôle des services dans l'Europe élargie et d'associer pleinement les pays candidats à la préparation, la définition et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie pour le marché unique des services.

4. Observations du Comité sur les retards du Marché unique des services

4.1. Le Comité constate avec la Commission que le Marché unique des services demeure en retard par rapport au Marché unique des produits. Ayant démarré plus tardivement, il continue de se heurter à davantage d'obstacles. En témoigne le nombre important de directives qui restent à adopter. Il est par ailleurs, par essence, plus difficile d'harmoniser les services que les produits. En effet, les conditions de prestation de services sont très liées aux droits nationaux en vigueur (civil, commercial, social, etc.), eux-mêmes marqués par des spécificités culturelles qui sont en soi particulièrement résistantes à l'harmonisation. Les conditions d'exercice des professions de services sont généralement très réglementées, souvent de longue date, et fréquemment encadrées par des autorégulations des professions elles-mêmes. Les responsabilités légales de ces professions peuvent aussi varier très fortement selon les pays (par exemple la responsabilité découlant de la construction d'un immeuble peut incomber dans un pays à l'architecte, mais dans un autre pays à l'ingénieur). Ces divergences pénalisent fortement la liberté de prestation de services d'un État membre à l'autre, et compliquent considérablement les données de son harmonisation.

4.2. Le Comité est conscient de la variété des instruments mis en œuvre par l'Union européenne pour contribuer à une meilleure réalisation du Marché unique des services. Les processus d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle doivent se compléter utilement, ce qui rend nécessaire une meilleure mise au point de leurs domaines d'application respectifs, même si leurs interactions sont appelées à évoluer. Par ailleurs, l'intervention communautaire est appelée à se développer non seulement sur la base d'instruments législatifs (cf. règlements, directives) mais aussi d'outils d'accompagnement (cf. communications, études, tableaux d'affichage, actions de formation, programmes, etc.).

4.3. Le Comité rappelle par ailleurs les constats critiques du rapport Lamfalussy de mars 2001, concernant la lenteur du processus législatif européen, et souligne que le bien-fondé de tels constats va bien au-delà de la seule question des services financiers, et peut s'appliquer avec la même pertinence à l'harmonisation des réglementations intéressant les autres catégories de services.

4.4. L'enquête menée par le Comité auprès des milieux socioprofessionnels européens dans le cadre de l'élaboration du présent avis, confirme les insatisfactions tout en reconnaissant les complexités. 4 % seulement insistent surtout sur les progrès réalisés, 16 % mettent en avant les retards, et 80 % équilibrent leur appréciation entre les deux. 80 % reconnaissent que les problèmes qui subsistent sont difficiles à résoudre sur les plans technique et politique mais 80 % aussi estiment qu'ils

ne sont pas traités aujourd'hui de manière optimale. Cette enquête confirme que la complexité bien établie des problèmes à affronter ne doit en aucun cas être une raison pour faire profil bas dans l'intervention communautaire: une forte attente des acteurs sur le terrain existe en faveur d'une nouvelle approche plus offensive et plus efficace, tout en étant mieux profilée pour affronter efficacement cette complexité.

4.5. Le Comité attire enfin l'attention de la Commission sur la nécessité de définir une méthodologie et d'opérer un tri face aux entraves qui subsistent au sein du Marché unique. L'enquête et l'audition menées par le Comité ont confirmé que les entraves aux services mises en avant par les acteurs socioprofessionnels sont nombreuses et diverses, et recourent assez largement la vaste palette des entraves administratives, techniques et fiscales qui subsistent au sein du Marché intérieur. Par contre, ces entraves sont souvent présentées et commentées sans souci suffisant de les «hiérarchiser» les unes par rapport aux autres. Or, il faut bien être conscient que l'objectif d'achèvement du marché intérieur européen des services est certes d'assurer plus de transparence, de fluidité, d'efficacité et de cohérence dans les échanges, mais non d'en unifier tous les aspects. Certaines diversités doivent être acceptées (cf. culture, langues, etc.) et il revient à chacun de s'y adapter. Par contre, il existe encore des obstacles créant de véritables barrières et de fortes discriminations, qui ne sauraient être justifiables dans un Marché unique et doivent donc être rapidement levés. Entre les deux, il y a une «zone grise» où le débat existe naturellement et continuera à évoluer concernant le degré de fluidité (cf. reconnaissances mutuelles, ouvertures par l'action directe du marché) et le niveau d'intervention communautaire souhaitable (notamment à travers l'harmonisation).

4.6. Dans l'inventaire des obstacles qu'elle présentera prochainement, le Comité recommande donc que la Commission opère des distinctions entre:

- d'une part, les entraves qui rendent une prestation de services impossible ou très fortement dissuadée, comme des défauts de reconnaissance d'exigences techniques ou de diplômes et qualifications professionnelles, et vis-à-vis desquelles des actions communautaires sont requises en priorité;
- d'autre part, les entraves qui compliquent une prestation de services sans affecter fondamentalement les conditions de concurrence, comme des adaptations aux diversités culturelles, linguistiques, etc., et vis-à-vis desquelles il appartient plutôt aux prestataires et aux consommateurs de services de s'adapter;
- les entraves qui créent un surcoût notable pour une prestation de services, pouvant affecter à des degrés divers les conditions de concurrence, comme des charges supplémentaires liées aux réglementations, aux procédures, aux conditions d'activités, et vis-à-vis desquelles des actions communautaires peuvent s'avérer nécessaires, en tenant compte toutefois du degré d'engagement politique

de l'Union dans la définition et la mise en œuvre de politiques communes, comme des exigences de subsidiarité et de proportionnalité. Il s'agit ici d'un domaine d'intervention qui restera appelé à évoluer au fur et à mesure des progrès de l'intégration européenne.

5. Observations du Comité sur les principes stratégiques proposés par la Commission

5.1. Le Comité considère que la Commission est fondée à insister sur l'importance d'une stratégie globale pour relancer le marché unique des services. Le Comité approuve les cinq principes de base sur lesquels se fonde cette stratégie:

- une stratégie complète intéressant tous les services;
- une stratégie visant à rendre les prestations de services transfrontalières aussi aisées qu'au sein d'un État membre — le Comité constatant toutefois que chacun devra s'adapter sur le terrain aux diversités culturelles et linguistiques qui font partie intégrante de la réalité et de la richesse européenne;
- une stratégie au service des entreprises et des consommateurs;
- une stratégie suivant le rythme du changement;
- une stratégie cohérente avec les autres politiques.

5.2. Le Comité approuve tout particulièrement le souci manifesté par la Commission de décroiser la lutte contre les entraves qui subsistent en mettant l'accent sur l'ensemble du processus microéconomique (productif, commercial, financier, etc.) tel qu'il est vécu par l'opérateur économique, et en mettant en évidence la nécessité de lever les entraves tout au long de ce processus pour obtenir un résultat positif réellement perceptible par cet opérateur.

5.3. Par contre, le Comité constate que les solutions n'ont toujours pas été définies clairement, la Commission préférant subordonner cette définition à une analyse plus approfondie des obstacles. C'est pourquoi la communication de la Commission apparaît encore, à ce stade, comme une méthodologie qui reste encore à préciser dans son équilibre opérationnel et dans la répartition des responsabilités entre tous les acteurs concernés, et dont la mise en œuvre reste à assurer par les voies appropriées. Or, la réussite d'une telle stratégie devient de plus en plus nécessaire, au moment où la double pression de l'euro et de la société de l'information met l'accent sur l'urgence d'un Marché européen des services plus fluide, plus cohérent et mieux organisé.

5.4. Le Comité reconnaît avec la Commission la nécessité de donner une priorité à la libération des échanges transfrontaliers, qui constituent de véritables points de soudure du Marché unique, tout particulièrement avec l'euro. Une bonne approche serait déjà de mieux recenser et appuyer les initiatives prises sur le terrain par les acteurs économiques pour lever les obstacles frontaliers existants. La base de données PRISM de l'Observatoire du Marché unique donne déjà beaucoup d'illustrations concrètes et diverses de telles initiatives.

5.5. Le Comité accorde, comme la Commission, la plus grande importance à la nécessité d'assurer un appui réel aux consommateurs et aux entreprises (qui sont d'ailleurs elles-mêmes tout à la fois prestataires et consommatrices de services). Ceci implique de partir de leur perception sur le terrain et de leurs attentes, mais certainement aussi de les impliquer directement dans la conception même des règles.

5.6. La Commission met en évidence le besoin d'une adaptation de la réglementation au rythme du changement. Le Comité partage cette préoccupation et souligne la nécessité, pour y répondre, de mieux organiser la répartition des tâches entre tous les acteurs concernés. Ainsi, le Comité considère que le législateur européen ne devrait pas chercher à réglementer tous les détails, mais se centrer sur les exigences essentielles (à l'image de la «nouvelle approche» déjà mise en place il y a une quinzaine d'années pour l'harmonisation des produits).

5.7. Le Comité attire par ailleurs l'attention de la Commission sur la nécessité de tenir compte, dans l'élaboration d'une stratégie plus offensive, des «discriminations à rebours» que l'ouverture accélérée du marché peut également créer dans un État membre pour ses propres ressortissants nationaux. En effet, les traités de l'Union européenne ont été principalement conçus pour protéger de tout traitement discriminatoire par un État les ressortissants d'autres États membres, non pas les nationaux. Certes, un État est généralement conduit à abroger ou adapter à l'ouverture les réglementations nationales devenues désuètes et pénalisantes, mais il peut aussi surseoir à ces modifications et pénaliser ses propres ressortissants face à l'ouverture. La Commission jouerait un rôle utile en faisant régulièrement le point sur l'état de telles «discriminations à rebours», renforçant ainsi la pression sur ces États pour qu'ils réforment leur réglementation nationale.

5.8. La Commission souligne enfin le besoin d'une cohérence de la stratégie pour les services avec les autres politiques poursuivies par l'UE. Le Comité partage cette préoccupation, qui ne fait qu'appuyer le besoin de définir une véritable stratégie globale.

6. Observations du Comité sur les priorités proposées par la Commission pour la première phase

6.1. Les priorités d'adoption en 2001, mentionnées par la Commission, continueront d'intéresser aussi le premier semestre 2002, si on tient compte de certains retards et décalages aujourd'hui prévisibles près d'un an après la présentation de la communication. Ces priorités font ressortir un état des lieux très composite des travaux en cours. Ceci illustre bien la diversité des questions de réglementation qui intéressent les services, mais révèle aussi la nécessité d'avoir un fil conducteur suffisamment ordonné, affirmé et planifié dans leur traitement lors de la définition des initiatives à prendre lors de la seconde phase. En raison de l'imminence de la mise en œuvre finale de l'euro au 1^{er} janvier 2002, le Comité considère qu'une première priorité doit aujourd'hui être donnée à l'ouverture des services dans le domaine financier (cf. commercialisation à distance des services financiers, comptabilité des entreprises, mise en œuvre des recommandations du rapport Lamfalussy, en associant les milieux socioprofessionnels aux comités de réglementation intéressant les valeurs mobilières). Par ailleurs, le Comité approuve la nécessité de développer, sous l'actuelle présidence belge, la pression pour adopter une série de décisions en attente intéressant les marchés publics de fournitures, de services et de travaux, le cadre réglementaire des télécommunications, l'ouverture des services postaux, les droits d'auteur dans la société de l'information, et la TVA appliquée aux services fournis par voie électronique.

6.2. Concernant la liste des nouvelles initiatives que la Commission a l'intention de présenter d'ici la fin de 2001, le Comité ne peut que réitérer son observation précédente concernant un manque actuel de fil conducteur des travaux intéressant les services et la nécessité, dans cette attente, d'accorder en tout état de cause une priorité à l'accompagnement de la mise en place de l'euro, notamment en ce qui concerne les nouvelles initiatives requises par le plan d'action pour l'ouverture des services financiers. Par ailleurs, suite au récent rejet par le Parlement européen du projet de directive sur les OPA, il apparaît également urgent de présenter un nouveau projet susceptible d'être prochainement adopté par le Parlement et le Conseil, assurant un encadrement juridique clair et commun face à l'amplification des restructurations d'entreprises au sein du Marché unique. Le Comité se félicite de la mise en place récemment annoncée par la Commission, d'un groupe d'experts indépendants pour réfléchir à la situation actuelle du droit des sociétés et contribuer notamment à la relance d'un projet de réglementation communautaire intéressant les OPA. Sous réserve de la clarification des solutions à proposer lors de la seconde phase, le Comité appuie par ailleurs les autres initiatives annoncées par la Commission d'ici fin 2001 intéressant les communications commerciales (promotion des ventes), les professions réglementées (reconnaissance des qualifications), les services financiers et le e-commerce, la contrefaçon et le piratage.

6.3. Concernant les rapports d'évaluation annoncés par la Commission pour plusieurs directives, le Comité souligne tout particulièrement la question de l'information préalable normative et réglementaire, qui constitue la base incontournable de tout renforcement de l'harmonisation et de la simplification réglementaire du marché unique des services. Par ailleurs, le Comité attend aussi avec intérêt les autres rapports d'évaluation annoncés, concernant la protection juridique des services d'accès conditionnel, le droit d'auteur et la radiodiffusion par câble et satellite, et la protection juridique des bases de données.

6.4. Concernant les mesures d'accompagnement annoncées par la Commission, le Comité insiste tout particulièrement sur la nécessité de disposer de meilleures statistiques, notamment sur le plan comparatif, pour évaluer le développement et l'ouverture des services au sein du Marché unique. Cette meilleure analyse statistique apparaît un élément clé pour fonder sur de bonnes bases la nouvelle stratégie de relance du marché unique des services. Par ailleurs, le Comité appuie les autres mesures d'accompagnement annoncées par la Commission, intéressant d'une part la formation des entreprises de services aux technologies de l'information et de la communication, et d'autre part l'amélioration du processus d'innovation dans le 6^e PCRD.

6.5 Enfin, concernant les études annoncées par la Commission sur les obstacles aux services, le Comité considère que ce rapport marquera moins l'ultime mesure de la première phase que l'ouverture de la seconde phase, et explicite dès lors ses commentaires ci-après. Il propose par ailleurs qu'une collaboration puisse se développer dans la préparation de ce rapport avec son Observatoire du Marché unique, qui a également recensé, à travers ses auditions et ses questionnaires, y compris dans le cadre de l'élaboration du présent avis, et aussi dans sa base de données PRISM, une série d'obstacles au Marché unique des services prioritairement ressentis par les acteurs économiques sur le terrain.

7. Observations du Comité sur les priorités proposées par la Commission pour 2002

7.1. Le Comité souhaite d'emblée souligner plusieurs principes essentiels, qui sont clairement ressortis de l'audition organisée dans le cadre du présent avis et qui devront encadrer la nouvelle approche communautaire pour achever le marché intérieur des services:

7.1.1. évaluation: un recensement bien actualisé des entraves, sur la base d'enquêtes professionnelles et de statistiques récentes, devra être impérativement mis à jour pour fonder la nouvelle stratégie pour le marché intérieur des services.

7.1.2. prévention: un élément clé de la nouvelle stratégie devra être de dissuader les nouveaux obstacles nationaux en renforçant l'obligation d'information préalable.

7.1.3. coordination: il conviendra de trouver le bon équilibre à travers des approches complémentaires, notamment entre reconnaissance mutuelle, harmonisation réglementaire, autorégulations professionnelles, en conciliant les intérêts des entreprises et des consommateurs et en tenant compte aussi des missions de services d'intérêt général. Le nouvel instrument horizontal devra être le pivot à la fois solidement ancré et flexible d'une telle coordination.

7.1.4. simplification: il faudra impérativement éviter de compliquer les activités de services par des réglementations européennes trop complexes ou sans prise réelle sur les attentes des opérateurs.

7.1.5. précaution: il conviendra de ménager des phases d'adaptation face à des entraves qui sont aussi des écluses entre des systèmes nationaux juridiquement et culturellement différents.

7.1.6. globalisation: il faudra tenir compte du cadre et des exigences sur le plan international cf. e-commerce, OMC.

7.1.7. participation: il conviendra d'impliquer les acteurs socioprofessionnels dans la conception et la mise en œuvre des règles, en ménageant des espaces de corégulation et d'autorégulation, à l'instar des codes de conduite européens déjà recensés dans la base de données PRISM de l'Observatoire du Marché unique du Comité.

7.1.8. monitoring: des rapports réguliers devront être faits par la Commission sur la progression de l'ensemble du dispositif.

7.2. En fonction des principes ainsi soulignés, le Comité présente les recommandations suivantes, en soulignant que chacune d'entre elles concourt à construire un dispositif global, dynamique, interactif et cohérent, sans lequel il ne lui paraît guère possible de pouvoir relancer avec succès l'achèvement du marché unique des services.

7.3. Le Comité appuie l'annonce par la Commission, en conclusion de la première phase et en ouverture de la seconde, d'un inventaire systématique de toutes les barrières et obstacles qui empêchent les entreprises européennes d'offrir aux consommateurs leurs services à travers les frontières. La Commission doit se donner les moyens nécessaires pour faire un inventaire aussi complet que possible couvrant l'ensemble des activités de services, qu'elles soient ou non déjà réglementées au niveau communautaire. À cet égard, le calendrier proposé ne semble pas être réaliste compte tenu de l'ampleur de cet inventaire.

7.4. Le Comité appuie également l'intention annoncée par la Commission de présenter en 2002 une liste des obstacles pouvant être supprimés par une application directe des principes du traité. Il apparaît en effet indispensable de réaffirmer clairement le principe de la libre prestation de services et des reconnaissances mutuelles au sein du Marché unique, dans l'esprit du traité et de la jurisprudence *Cassis de Dijon*, en délimitant plus précisément les motifs des États à maintenir certaines entraves, et les domaines auxquels ces entraves peuvent encore s'appliquer en l'absence d'une réglementation communautaire. Comme mentionné précédemment, le Comité souhaite qu'un dialogue puisse s'établir concernant la définition de cette liste.

7.5. Le Comité souligne aussi la nécessité de renforcer la lutte contre les infractions qui se sont trop développées dans les États membres au cours des dernières années et menacent sérieusement l'efficacité et la cohésion du Marché unique. La Commission devrait mettre en œuvre avec plus de détermination et d'efficacité son rôle de gardienne du traité, en particulier en accélérant le traitement des procédures d'infraction en cas de violation des principes de libre circulation des services et de libre établissement, et en examinant attentivement la question de la proportionnalité des mesures nationales à l'origine de ces restrictions. Au moment où un effort exceptionnel est requis des États candidats pour reprendre tout l'acquis communautaire, les États membres doivent se sentir tenus de donner l'exemple.

7.6. Le Comité insiste par ailleurs sur la nécessité de renforcer et d'étendre à toutes les activités de services la procédure d'information préalable sur les projets nationaux de réglementation susceptibles de créer de nouvelles entraves. L'adoption d'une nouvelle directive complétant en ce sens le dispositif actuellement existant lui paraît indissociable de la mise en place d'une nouvelle stratégie pour le marché intérieur des services, dont elle constitue un premier préalable pour en assurer la crédibilité et l'efficacité.

7.7. Concernant les mesures non législatives que la Commission a l'intention de présenter en 2002, pour supprimer certains obstacles non réglementaires, le Comité souligne la nécessité de promouvoir, chaque fois que ceci est possible, l'adoption de codes de conduite par les milieux socioprofessionnels européens, comme alternatives à de nouvelles réglementations communautaires ou pour compléter celles-ci. Le Comité rappelle à cet égard les conclusions de son audition du 3 mai 2001 sur les perspectives de corégulation au sein du Marché unique, indiquant les fortes potentialités de développement en ce domaine, notamment dans le domaine des services. Par ailleurs, le Comité appuie les intentions de la Commission de promouvoir des mécanismes de règlement des litiges et de développer les actions de sensibilisation intéressant le marché unique des services.

7.8. Le Comité appuie l'intention de la Commission de recentrer l'harmonisation sur certaines exigences essentielles et prend note avec intérêt de son projet de mettre au point un instrument d'approche transversale pour supprimer la plus grande part des obstacles restants. Le Comité considère lui-même, que sans un engagement politique et juridique fort pris par le Parlement et le Conseil d'établir un véritable espace sans frontières pour les services en Europe, en s'appuyant sur un tel instrument juridique cadre et en organisant sur cette base un nouveau partage des responsabilités entre les institutions de l'UE, les États membres et les milieux socioprofessionnels, il ne sera pas possible d'accélérer de façon décisive les travaux d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle intéressant le marché unique des services.

7.8.1. Le Comité est conscient des difficultés que pourra soulever la question du profilage juridique d'un tel instrument:

7.8.1.1. Il peut paraître en première analyse malaisé de prétendre encadrer toute la problématique de l'ouverture des services dans une seule directive, fut-elle une directive cadre, face à la grande complexité et à la forte diversité des problèmes soulevés. Si la Commission devait toutefois opter pour un tel choix, il conviendrait de concevoir une telle directive sur des bases très innovatrices par rapport aux directives habituelles, notamment en termes de flexibilité de son contenu, d'association des milieux socioprofessionnels, de décentralisation de sa mise en œuvre, de renvoi à d'autres directives et instruments juridiques complémentaires.

7.8.1.2. Le Comité serait pour sa part prêt à recommander le choix d'une résolution cadre du Parlement et du Conseil s'il apparaissait clairement qu'une telle résolution ne saurait en rien être assimilable à une simple recommandation et qu'elle engagerait, au même titre qu'une directive, ses auteurs dans un nouveau programme et un nouveau dispositif d'action doté d'un calendrier juridiquement contraignant.

7.8.1.3. En tout état de cause, le Comité souhaite que l'impact attendu — et la création même — d'un instrument juridique horizontal ne soit pas affecté ou dénaturé par des controverses excessives concernant son profilage juridique. Il est prêt à faire sien le dicton «Peu importe la couleur du chat pourvu qu'il attrape la souris». Par contre, le Comité insiste ci-après sur plusieurs exigences fortes concernant le nouveau dispositif qui devrait être mis en œuvre par cet instrument horizontal.

7.8.2. Pour le Comité, le cahier des charges auquel devrait répondre ce nouvel instrument devrait être le suivant:

7.8.2.1. cet instrument devrait être horizontal, c'est à dire intéresser, par delà leurs diversités, tous les aspects de la libre prestation de services;

7.8.2.2. il devrait être politiquement engageant et juridiquement contraignant, ce qui exclurait tout recours à une simple recommandation;

7.8.2.3. il devrait préciser un certain nombre de principes clés organisant les conditions de l'ouverture, auxquels pourraient se référer des instruments additionnels en découlant;

7.8.2.4. tout en étant global dans son approche, cet instrument devrait être flexible dans sa mise en œuvre, et organiser une coordination optimale entre plusieurs approches complémentaires (harmonisation, reconnaissances mutuelles) et plusieurs acteurs (législateur européen, comités de réglementation, milieux socioprofessionnels européens).

7.8.3. Ce nouvel instrument horizontal devrait ainsi:

7.8.3.1. avoir pour objectif d'attaquer les obstacles qui subsistent en privilégiant une approche globale, levant les obstacles rencontrés par l'entreprise dans les différentes étapes de la prestation de services, plutôt qu'en fractionnant les mesures dans des domaines trop ponctuels;

7.8.3.2. préciser les circonstances où les États pourraient avoir motif valable à maintenir un encadrement national spécifique;

7.8.3.3. promouvoir une application plus efficace du principe de reconnaissance mutuelle des législations nationales, permettant d'éviter des réglementations inutiles au niveau communautaire tout en garantissant que l'espace communautaire sans frontières puisse être utilisé aussi facilement qu'un marché national;

7.8.3.4. prévoir un nombre limité de directives ciblées dans les principaux domaines de prestation de services (cf. services financiers, services à la personne, services aux collectivités, etc.), directives qui devraient faire appel aux méthodes ayant déjà fait leurs preuves pour l'ouverture du marché unique des produits, en se limitant à fixer des exigences essentielles;

7.8.3.5. en tant qu'instrument permanent, s'attacher à anticiper les nouveaux besoins réglementaires, fluidifier le proces-

sus libération/intégration, transcender les clivages sectoriels et catégoriels.

7.8.4. Le Comité recommande de confier la transcription des exigences essentielles de l'instrument cadre et des différentes directives à des comités mixtes de réglementation (inspirés de l'expérience des comités SLIM), qui devraient être composés de représentants des administrations nationales, de représentants des prestataires de services et de représentants des utilisateurs de services. Dans cette approche déconcentrée, le rôle du législateur européen et de la Commission européenne devrait être surtout de contrôler la mise en œuvre des règles issues des comités mixtes de réglementation, quitte à les homologuer si nécessaire.

7.8.5. Ce nouvel instrument devrait également reconnaître et encourager des approches d'autorégulation et de corégulation des milieux socioprofessionnels concernés, complétant les directives et les règles issues des comités mixtes de réglementation, sous contrôle du législateur et de la Commission européenne en ce qui concerne leurs effets et leur mise en œuvre. Le Comité souligne que les acteurs socioprofessionnels, dans la mesure où ils s'engageront dans de telles responsabilités d'autorégulation à l'échelle européenne, auront la possibilité de jouer un rôle majeur dans l'architecture à venir du marché intérieur des services. Ceci supposera un partenariat innovateur avec le législateur européen. Le Comité appelle de ses vœux le développement d'un tel partenariat qui lui apparaît devoir constituer la clé pour réussir la «nouvelle approche» d'achèvement du marché européen des services.

7.8.6. La mise en œuvre de l'instrument cadre, des directives d'accompagnement, des mesures d'application issues des comités mixtes de réglementation et des approches d'autorégulation des milieux socioprofessionnels donnerait lieu à des rapports de la Commission européenne précisant l'état d'avancement des travaux et actualisant les nouvelles priorités intéressant le marché unique des services.

7.8.7. La mise en œuvre de ce nouveau dispositif devrait permettre d'obtenir déjà des progrès significatifs et irréversibles d'accélération du marché unique des services d'ici la fin des mandats actuels de la Commission et du Parlement et avant les premiers élargissements.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur le thème «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet»

(2002/C 48/06)

Le 28 février 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2001 (rapporteuse: Mme Davison).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 112 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social a élaboré plusieurs avis qui traitent de la nécessité d'assurer la protection des enfants sur Internet. Depuis la publication du premier d'entre eux, dont la rapporteuse était Mme Jocelyn Barrow, en 1997, l'utilisation d'Internet s'est développée de manière vertigineuse dans de nombreux pays d'Europe. Une centaine de millions de personnes y ont aujourd'hui accès ⁽¹⁾. Le risque d'être confronté à des contenus préjudiciables sur Internet s'accroît dans la même proportion que les avantages manifestes qui peuvent en être tirés. Outre l'utilisation illégale d'Internet pour la distribution de pédopornographie, les schémas américains commencent à se reproduire en Europe pour ce qui est des détournements ou tentatives de détournement de mineurs par des pédophiles qui se servent d'Internet dans leurs approches.

1.2. Le Comité appelle dès lors tous les acteurs concernés — pouvoirs publics, industriels de l'Internet, responsables du secteur de l'éducation, fournisseurs de contenus, associations de parents et groupes d'utilisateurs collaborant avec les parents — à fournir les efforts nécessaires pour assurer que les enfants soient protégés efficacement sur Internet et aient accès à un grand nombre de sites spécialement conçus à leur intention. L'initiative de protection des enfants sur Internet qu'il esquisse dans le présent avis est destinée à compléter et renforcer le plan d'action Internet (PAI) de l'UE et souligner la portée d'une action de ce type auprès des groupes d'intérêts socio-économiques qui le constituent.

1.3. Les enfants tirent un grand profit d'Internet, qu'ils utilisent pour communiquer, se distraire, se former ou s'informer. Cependant, au fur et à mesure qu'Internet se développe en Europe, les problèmes que connaissent les États-Unis commencent à apparaître dans l'ensemble de l'UE. À la faveur de l'anonymat qui règne sur Internet, des pédophiles s'y sont fait passer pour des enfants et ont réussi à obtenir des rencontres en tête-à-tête, qui se sont soldées à plusieurs reprises par des viols. Les «aires de discussion» (chat rooms) constituent un de leurs instruments d'approche favoris. Les poursuites récemment engagées un peu partout en Europe contre des

membres de réseaux de pédopornographie et initiées par la Suède ont mis en évidence les possibilités nouvelles d'abus en ligne. Selon la police, des milliers d'enfants sont victimes d'abus sexuels dans le but de réaliser des photos et des films vidéos accessibles en ligne. Et, indépendamment de ces activités criminelles, des enquêtes menées auprès d'enfants ont montré qu'ils peuvent accéder facilement à des contenus préjudiciables, ne fût-ce qu'après quelques minutes de navigation au petit bonheur la chance ⁽²⁾.

1.4. La pornographie. On estime que 30 % des visites, et 50 à 60.000 sites sont en rapport avec la pornographie. Les distributeurs de contenus pornographiques softs ne visent généralement pas les enfants — en effet, ceux-ci ne sont pas de bons clients étant donné qu'ils ne peuvent payer —, mais il est très facile d'y accéder.

1.4.1. Certains sites pornographiques donnent lieu à une surfacturation et il est peu probable que les enfants tiennent compte des simples avertissements qu'ils contiennent. Dans certains pays, les sociétés de télécommunications écrivent à leurs abonnés pour les mettre en garde contre le risque d'alourdissement de leurs factures mais la pratique n'est pas généralisée et n'empêche nullement qu'elles puissent excéder les 200 EUR.

1.5. Le jeu. Sur Internet, le jeu n'est guère réglementé, bien que certains pays comme la France n'autorisent pas leurs citoyens à jouer pour de l'argent sur Internet. Nombreux sont les sites qui, sans restriction d'âge, permettent de jouer pour le plaisir ou pour de l'argent. Une fois que l'internaute a visité l'un d'entre eux, des bannières publicitaires pour d'autres apparaissent sur son écran. Une enquête menée en Grèce a montré que des enfants s'adonnaient au jeu en utilisant la carte de crédit de leurs parents, et des études autrichienne et britannique ont révélé que les enfants eux-mêmes sont très conscients du problème du jeu sur Internet ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Enquêtes NUA sur Internet (<http://www.nua.ie>).

⁽²⁾ En juillet 1999, par exemple, un cinquième des enfants déclarait être tombé sur des données scabreuses mais ne pas en avoir parlé, de peur d'être privé d'accès à Internet.

⁽³⁾ Recherche dans le cadre du Plan d'action sur Internet menée par l'European Research into Consumer Affairs (ERICA), EKATO, Grèce et LAK, Autriche (voir annexe 3).

1.6. La violence. Après avoir passé en revue un millier d'études étalées sur plus de trente ans, deux rapports américains qui font autorité en la matière sont arrivés à la conclusion que la violence dans les médias exerce un effet néfaste sur les enfants dans le sens de l'agressivité, de la désensibilisation et de l'inhibition. Selon les deux rapports, la majorité des recherches s'accordent à estimer que la violence médiatique débouche sur une violence réelle⁽¹⁾, du racisme et de la xénophobie [voir l'avis sur la cybercriminalité⁽²⁾].

1.6.1. Or, Internet permet aux enfants d'accéder à l'insu de leurs parents à des jeux électroniques ou à des vidéos qui sont empreints de violence. Un site Internet étale des photos de victimes réelles d'assassinats ou de suicides. Un tribunal finlandais a déclaré que cela était parfaitement légal. Un autre, qui défend la suprématie de la race blanche, contient une page «enfants», tandis que celui de hooligans supporters de football donne la possibilité d'organiser des bagarres.

1.7. La promotion du tabac et de l'alcool auprès des enfants par le biais d'Internet pose également quelques problèmes.

2. Les avis précédents du Comité

2.1. Le Comité est favorable à un accès aussi large que possible à Internet et à la formation à son utilisation. Dans son avis sur «eEurope 2002 — Une société de l'information pour tous», du 24 janvier 2001⁽³⁾, le Comité concluait que «il conviendrait qu'en Europe, aucun citoyen, quel que soit son niveau de formation, ni aucune entreprise, quelle qu'en soit la taille, ne puissent plus affirmer que l'occasion ou la possibilité ne leur ont pas été données de se familiariser avec la société de l'information». Il demandait la modernisation des écoles, afin qu'elles adoptent ce nouveau média, ainsi qu'une aide pour les régions qui accusent un certain retard.

2.2. Le CES estime que la réglementation relative à Internet devrait être raisonnable, équilibrée et non discriminatoire, et émettre le moins possible sur les principes de protection de la vie privée et de liberté de parole. Cependant, il pense qu'un minimum de réglementation est nécessaire à la protection

indispensable des mineurs, des femmes, et des minorités ethniques, ainsi que pour une raison pratique: il apparaît dans un certain nombre d'enquêtes que les inquiétudes au sujet des contenus préjudiciables et illégaux présents sur Internet détournent les consommateurs de son utilisation. Dans son avis sur «La protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information» de 1998⁽⁴⁾, le Comité exprimait son inquiétude au sujet du fait que le «manque de protection des mineurs contre le contenu illégal et préjudiciable» portait préjudice à l'utilisation d'Internet⁽⁵⁾.

2.3. Dans son avis sur le «Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information⁽⁶⁾», en 1997, le Comité proposait l'idée suivante: «Une certaine forme d'organe autorégulateur indépendant à l'échelle européenne devrait être établie (qui serait supervisé/régi par un organe international). Cet organe autorégulateur serait chargé de traiter les plaintes quant au contenu illégal et/ou préjudiciable et de retrouver les auteurs de délits, de demander le retrait du contenu délictueux et si les auteurs de délits ne se montrent pas coopératifs, cet organe devrait être chargé d'entreprendre des actions contre les contrevenants eux-mêmes».

2.4. En 1998, le CES demandait:

- l'utilisation de systèmes de classification et de programmes de filtrage;
- la mise en œuvre d'initiatives d'éducation et de sensibilisation;
- l'établissement d'un cadre reconnu au niveau européen (voire international) de codes de conduite, directives et mesures sur le terrain telles que les lignes directes («hot-lines») et les délégués à la protection de la jeunesse.

2.5. Après ces avis, le CES a adopté un plan d'action communautaire pour un Internet plus sûr qui reflète ces propositions. Toutefois, le Comité estimait très récemment, dans son avis sur les «Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique⁽⁷⁾», qu'à l'ère numérique, la protection des mineurs (...) est de plus en plus difficile à assurer et qu'il conviendrait dès lors d'adopter une approche plus stricte des normes et des mécanismes, par exemple:

- il est faisable de placer dans les appareils de télévision et les ordinateurs des mécanismes de protection des enfants offrant le niveau le plus élevé de protection; simultanément, ces mécanismes pourraient être désactivés ou leur portée réduite en fonction des situations individuelles;

(1) Académie américaine de pédiatrie, Académie psychiatrique américaine, Association américaine de psychologie, Association médicale américaine et Académie américaine de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, «Déclaration conjointe concernant l'incidence de la violence dans les médias de divertissement sur les enfants», Sommet de santé publique du Congrès, 26 juillet 2000; «Les enfants, la violence et les médias — Rapport à l'attention des parents et des décideurs politiques», commission sénatoriale de la justice, présidée par Orrin G. Hatch, Sénateur de l'Utah, rapport élaboré par l'équipe de la majorité de la commission, 14 septembre 1999.

(2) JO C 311 du 7.11.2001.

(3) JO C 123 du 25.4.2001, p. 36.

(4) JO C 214 du 10.7.1998, p. 25.

(5) Selon une enquête britannique, 70 % des parents interrogés se sont dit «horifiés» à l'idée que leur enfant pourrait regarder «des contenus indésirables» sur Internet, National Opinion Poll (NOP), juillet 2000.

(6) JO C 287 du 22.9.1997, p. 11.

(7) JO C 116 du 20.4.2001, p. 30.

- les informations sur les systèmes et les classifications visant à protéger les mineurs et la dignité humaine devraient être disponibles sur Internet ainsi que dans des brochures, et des tapis de souris disponibles dans les points de vente;
- une obligation de classer les programmes/contenus;
- l'utilisation de «domain names» pour étendre le système de classification des films à l'Internet;
- dans une direction positive et dynamique, un bon exemple de programmation attrayante et de qualité est fourni par la chaîne allemande «Kinder Kanal».

2.6. Dans son avis sur la lutte contre la cybercriminalité⁽¹⁾, le CES se prononce contre l'anonymat sur Internet et demande un organisme de gestion international de l'Internet, impliquant largement les pouvoirs publics.

3. Le plan d'action communautaire pour un Internet plus sûr⁽²⁾

3.1. La Commission a adopté le 25 janvier 1999 un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, en partie en réponse aux travaux du Comité.

3.2. Le plan d'action pour un Internet plus sûr comprend quatre lignes d'action:

- Créer un environnement plus sûr
 - Créer un réseau européen de lignes directes («hot-lines») permettant aux consommateurs de faire part de tout soupçon de pédopornographie⁽³⁾.
 - Encourager l'autoréglementation et les codes de conduite.
- Développer les systèmes de filtrage et de classification
 - Démontrer les avantages du filtrage volontaire et de la classification, comme celle opérée par l'ICRA (Association pour la classification du contenu d'Internet).

- Faciliter un accord international sur les systèmes de classification.
- Encourager les actions de sensibilisation
 - Préparer le terrain pour des actions de sensibilisation.
 - Encourager la mise en œuvre d'actions de sensibilisation de grande envergure.
- Actions de soutien
 - Évaluation des implications juridiques.
 - Coordination avec des initiatives internationales similaires.
 - Évaluation de l'impact des mesures communautaires.

3.3. Cette approche large a bénéficié des résultats d'une importante étude entreprise par la Fondation Bertelsmann avec la collaboration d'experts universitaires.

Le plan d'action pour une utilisation plus sûre d'Internet a déjà porté des fruits. Par exemple, les lignes directes ont permis de démanteler un réseau pédophile. Des lignes directes téléphoniques, ou des systèmes semblables, auprès desquels les internautes sont invités à dénoncer la pédopornographie, existent actuellement dans tous les États membres, excepté la Grèce et le Portugal.

3.4. Des mesures de sensibilisation, financées par le plan d'action pour une utilisation plus sûre d'Internet, destinées à informer les parents comme les enfants, telles que le code à l'intention des parents et des enfants, aident à dissuader ces derniers de rencontrer des «étrangers» par Internet, et des mécanismes de filtrage et de classification reposant sur le modèle de l'Internet Content Rating Association (ICRA), ou «Association pour la classification du contenu d'Internet» sont maintenant accessibles gratuitement aux consommateurs.

3.5. Le plan a encouragé le développement d'une série de systèmes de filtrage. L'ICRA compte sur les éditeurs de sites Internet pour décider de classer eux-mêmes leur site en fonction de critères tels que par exemple le sexe, la nudité, le jeu. Ces critères reposent sur les travaux effectués dans le cadre de la Plate-forme pour la sélection des contenus d'Internet (PICS).

3.6. Les consommateurs décident eux-mêmes quels types de sites ils souhaitent éviter lorsqu'ils installent le système sur leur ordinateur personnel. Le navigateur, ou un autre logiciel lit ensuite les «étiquettes» et ferme l'accès à ces sites, à moins qu'un mot de passe ne soit fourni. Les fournisseurs de systèmes d'exploitation et de programmes de connexion à Internet doivent être fortement encouragés à développer rapidement et à intégrer à leurs programmes des systèmes de filtrage plus intelligents, contextuels, qui ne bloquent pas indûment l'accès à certains sites scientifiques, ou à des encyclopédies, traitant par exemple des thèmes de biologie ou d'éducation sexuelle.

⁽¹⁾ JO C 311 du 7.11.2001.

⁽²⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

⁽³⁾ Toute information peut être transmise aux adresses suivantes: melding@stopline.at en Autriche, gpj@gpj.be en Belgique, redbarnet@redbarnet.dk au Danemark, contact@afa-france.com en France, hotline@jugendschutz.net ou hotline@fsm.de en Allemagne, report@hotline.ie en Irlande, crimino@unige.it en Italie, meldpunt@meldpunt.org aux Pays-Bas, acpi@eresmas.net en Espagne, rb-hotline@telia.com ou minor@press.rb.se en Suède et report@iwf.org.uk au Royaume-Uni. Le Portugal dispose d'un site à l'adresse: www.pgr.pt/english/index.htm.

3.7. D'autres systèmes peuvent être également utilisés. Le consommateur peut acheter un logiciel ou un «pack» de prestataires de services Internet ayant classé les sites Internet en différentes catégories, ou qui utilisent des mots- ou des images-tests pour analyser rapidement les contenus des sites. Des logiciels peuvent enregistrer l'activité, y compris les conversations dans les aires de discussion; ils peuvent contrôler les listes de messages électroniques des enfants et empêcher l'envoi de certaines informations comme les numéros de cartes de crédit.

3.8. L'avantage du système ICRA est que, grâce au plan d'action Internet, il est disponible gratuitement et déjà installé sur les principaux navigateurs.

3.9. Aucun de ces programmes ne peut réellement empêcher des contenus non demandés d'apparaître sur Internet. Ils ont pour seul objet de donner aux consommateurs finaux le pouvoir de faire des choix sur ce qui peut ou non apparaître sur leur écran ou sur les écrans de leurs enfants.

4. Proposition du CES d'un programme pour la protection de l'enfance sur Internet

4.1. L'acceptation quasi-universelle de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant⁽¹⁾ évoque la nécessité de favoriser «l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être» (Article 17 e).

4.2. Activités illégales

4.2.1. Poursuivre en justice les responsables de la pédopornographie prend trop de temps. La police ne réussit à retrouver la trace que d'une infime partie des milliers d'enfants dont les photos apparaissent sur des sites pornographiques. Elle a besoin d'effectifs suffisants, d'un entraînement adéquat en matière de criminalité sur Internet et d'une coopération internationale réelle. Il convient de renforcer à la fois Europol et Interpol. Des lignes directes («hot-lines») doivent être créées dans tous les États membres et être dotées, pour se faire connaître, d'un budget à la mesure du rôle vital qui est le leur. La police spécialisée doit être pourvue de matériels et logiciels les plus adaptés et les plus modernes, pour lutter à armes égales.

4.2.2. La limite entre le respect de la vie privée (à laquelle se rattache, par exemple, le droit de l'individu de limiter l'utilisation des données financières le concernant) et la traçabilité sera probablement redéfinie suite aux attentats perpétrés

aux États-Unis. Cela permettrait d'améliorer l'accès (dûment autorisé) de la police aux contenus potentiellement suspects accessibles en ligne. Il faudrait que les fournisseurs de contenu enregistrent les adresses réelles de leurs clients et que l'on réexamine la question du blocage de l'identification de l'appelant en ligne.

4.2.3. Il convient de préciser et de moderniser certaines lois existantes afin de tenir compte de délits comme celui qui consiste à attirer des enfants à des rendez-vous par la séduction ou la ruse. Dans ce contexte, le Comité se félicite de la création du Forum européen sur la cybercriminalité et propose qu'un forum semblable, ou une task-force, soit mis en place pour examiner les principaux problèmes concernant les enfants sur Internet (y compris les contenus préjudiciables) et les réponses à apporter dans le cadre de la lutte intégrée contre la cybercriminalité.

4.2.4. Internet ne peut constituer un espace échappant à la règle de droit; les incriminations pénales et les sanctions doivent être précises et leur définition devrait faire l'objet d'un consensus au niveau européen, et mondial dans toute la mesure du possible. Cet outil irremplaçable de communication entre les personnes et les cultures, de formation et d'éducation, de loisirs, d'échanges économiques, doit continuer de constituer un espace de liberté d'expression et d'opinion, de liberté du commerce et de l'industrie, de respect du secret des correspondances et de la vie privée. Toute mesure tendant à limiter les libertés fondamentales doit être strictement proportionnée et être justifiée par la défense d'intérêts majeurs de la société, comme la recherche et l'appréhension de personnes physiques ou morales responsables de délits ou de crimes sanctionnés par le droit pénal.

4.3. Sensibilisation

4.3.1. En ce qui concerne les parents, une partie de la solution du problème serait qu'ils aient une conscience plus claire du genre de contenus auxquels leurs enfants peuvent avoir accès sur Internet et qu'ils établissent des règles raisonnables. Ce sont les parents qui sont en premier lieu responsables de leurs enfants, mais la situation est très inhabituelle du fait que les enfants en savent de loin davantage sur Internet que leurs parents (et même que leurs enseignants), et du fait que les implications pratiques de ces connaissances sont si grandes. C'est pourquoi la mission éducative envers les parents et les enseignants doit être prise très au sérieux. Les fournisseurs de contenu doivent également être conscients du fait que les enfants sont généralement seuls lorsqu'ils utilisent Internet et par conséquent, assumer leurs responsabilités en tant que diffuseurs de l'information.

4.3.2. L'aspect sensibilisation du plan d'action Internet est très important. En outre, l'UE devrait inclure cet aspect dans ses projets d'éducation tout au long de la vie, notamment e-Europe et e-Learning. Les États membres ont besoin d'échanger leurs meilleures pratiques. Par exemple, le Portugal a mis en place un projet pilote de minibus remplis d'ordinateurs, qui visitent les écoles de manière à ce que les enfants puissent initier leurs parents à l'utilisation d'Internet.

(1) «Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social». Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989, article 32.1.

4.3.3. Les entreprises, les syndicats, les enseignants, les associations de consommateurs et les associations familiales peuvent tous aider à l'éducation des enfants et des parents. Le Comité souhaite encourager les parents et les éducateurs à afficher à proximité de leurs ordinateurs des règles du style de celles qui sont mentionnées en annexe. Les prestataires de services Internet devraient les faire figurer bien visiblement sur leurs pages d'accueil, les imprimer sur des tapis de souris, etc. Comme les pédophiles rôdent sur Internet, il est de la plus haute importance que les enfants apprennent à ne pas convenir d'un rendez-vous avec une personne dont ils ont fait connaissance sur le réseau si leurs parents ne consentent pas à les accompagner pour cette rencontre, qui doit se dérouler en tout état de cause dans un lieu public.

4.4. Contenu préjudiciable

4.4.1. Étant donné que même un enfant de six ans peut à l'heure actuelle avoir accès très facilement à de la pornographie, il est essentiel de définir les contenus préjudiciables afin de l'en protéger⁽¹⁾.

4.4.2. Certains contenus représentent un danger particulier pour l'ensemble des citoyens, s'ils encouragent la violence ou la haine raciale ou sexiste. Par exemple, les sites prônant la suprématie raciale disposent de pages réservées aux enfants, et il a été fait état de conseils sur la fabrication de bombes et sur le suicide sur ces sites. Le Comité souhaite proposer d'élargir la notion de contenu illégal. Par exemple, la France a interdit les sites racistes. Dans son avis sur la cybercriminalité, le Comité réclame le rapprochement des lois et des sanctions applicables à la lutte contre les sectes, contre les idées racistes, le sexisme, et plus généralement, la diffusion de la pornographie et la promotion de la violence.

4.4.3. Le défi consiste à renforcer la lutte contre les sites créés à l'autre bout du monde, en particulier les sites anonymes. L'interdiction adoptée en France est remise en cause par les tribunaux américains. Nous avons besoin d'une convention ou d'un accord international stipulant que la législation applicable est celle dont relève l'utilisateur. À cet égard, le Comité se félicite des travaux du Conseil de l'Europe.

4.4.4. Concernant les contenus préjudiciables, mais non illégaux, le Comité soutient une politique de «notification et retrait», associée à une utilisation plus efficace des systèmes d'étiquetage et de filtrage. Un organe normatif recevrait les plaintes concernant les sites à problèmes, et, si les plaignants se voient donner raison, il demanderait aux prestataires de services Internet et aux moteurs de recherche de supprimer les accès, par analogie avec le traitement des plaintes pour publicité offensive dans certains États membres.

4.4.5. Le Comité est déçu par le faible pourcentage de contenus d'Internet qui a été étiqueté. Les efforts des bénévoles se sont révélés insuffisants et il est à présent nécessaire que les gouvernements interviennent en maniant la carotte ou le bâton afin de garantir le développement rapide de l'évaluation de ces contenus.

4.4.6. L'UE devrait s'employer énergiquement et ouvertement à obtenir que tous les fournisseurs de contenus étiquettent leurs contenus, au moins par rapport aux normes de l'ICRA. Ceux qui s'y refusent seraient évidemment exclus du marché, car ils ne seraient pas repérés par les systèmes de filtrage. Il conviendrait de préinstaller sur tout ordinateur vendu à des particuliers un logiciel de protection des enfants, réglé par défaut sur le niveau de sécurité maximale, que l'utilisateur pourrait réduire ou supprimer. Sur les points de vente, ces appareils devraient être accompagnés de documents qui exposent en des termes compréhensibles les grands principes d'une navigation sûre sur Internet, ainsi que ceux du filtrage et de la classification des contenus. Les détenteurs d'ordinateurs plus anciens doivent se voir proposer une possibilité facile et peu onéreuse d'adopter ce type de systèmes. Les programmes de sites en ligne devraient automatiquement demander à leurs membres d'évaluer leur site.

4.4.7. Sans nier la nature de la famille moderne, les parents doivent exercer si possible un contrôle sur les explorations effectuées par leurs enfants à l'intérieur d'Internet. Ils ont en particulier besoin d'une assistance afin de comprendre quels dispositifs techniques peuvent protéger les enfants des contenus préjudiciables et du harcèlement. Ces moyens comprennent notamment les «domaines privés» (listes positives de sites qui peuvent être visités par des enfants), les listes négatives (qui visent à les empêcher d'accéder à ceux qui sont les plus perturbants) et les systèmes de classification, qui permettent aux parents d'établir leurs propres préférences. Différentes enquêtes ont mis en évidence les lacunes des procédés actuels, qui doivent être perfectionnés dans le sens d'une efficacité accrue et d'une plus grande simplicité d'utilisation.

4.4.8. Un grand nombre d'arguments plaident pour que les diffuseurs / prestataires de services Internet aient l'obligation d'aider les parents et de protéger les enfants dont les parents ne peuvent pas le faire. À l'exception des prestataires de services Internet spécifiquement destinés à des adultes, les autres prestataires devraient promouvoir des moteurs de recherche adaptés aux enfants et délimiter des espaces qui leur soient spécifiquement destinés. Cette forme de bonne pratique devrait être répandue. À l'ère du numérique, il y a lieu de maintenir la tradition européenne des services publics de radiodiffusion et de télévision.

4.5. Lignes à surfacturation

Les jeux et matériaux violents ne devraient être disponibles qu'en réponse à une commande avérée émanant d'un adulte. De même, des téléchargements sur des lignes à surfacturation devraient être évités, à moins de fournir une confirmation signée par une personne majeure. Il conviendrait de s'appuyer sur l'expérience des États-Unis où la confirmation d'un adulte est requise pour effectuer un achat en ligne. Les entreprises téléphoniques devraient, comme en France, alerter leurs abonnés rapidement, dès que des facturations d'un montant inhabituel apparaissent sur leur compte, par lettre ou message téléphonique.

⁽¹⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

4.6. «Aires de discussion» (chat rooms)

4.6.1. Pour autant qu'ils admettent les enfants sur leurs réseaux, les prestataires de services Internet qui offrent des aires de discussion ou autres lignes de «bavardage par clavier» devraient également prévoir et promouvoir des aires de discussion anodines spécifiquement destinées aux enfants. À proximité ou à l'intérieur des aires de discussion, il y aurait lieu d'afficher bien visiblement des messages concernant la sécurité des conversations, tandis que des mécanismes devraient être prévus pour repérer, consigner et traiter très rapidement tout comportement suspect à l'égard des enfants. Les animateurs de ces groupes de discussion devraient faire l'objet d'une procédure d'agrément, tout comme d'autres catégories d'adultes supervisant des enfants.

4.6.2. Les procédures actuelles des prestataires de services Internet devraient être réexaminées afin de permettre à chaque fois que cela est possible l'enregistrement et le stockage des dialogues tenus dans les aires de discussion, comme l'usage prévaut déjà pour les services téléphoniques à surfacturation, liés à l'identité donnée par les participants. Les coûts doivent pouvoir rester limités au moyen de l'utilisation de logiciels de compression afin d'augmenter la capacité et l'espace de stockage disponible.

4.7. Promotion des ventes et publicité

L'UE devrait veiller à ce que la promotion des ventes en ligne ne profite pas de l'impulsivité et de l'inexpérience des enfants.

En outre, les restrictions relatives à la publicité pour le tabac et l'alcool doivent être mises en œuvre de manière adéquate sur Internet.

5. Conclusions

5.1. Le Comité souligne les avantages d'Internet pour les enfants et la nécessité de transférer la culture du service public de radiodiffusion et de télévision dans ce nouveau média afin d'offrir aux enfants une multitude de contenus adéquats. Simultanément, il y a lieu de s'attaquer avec une nouvelle vigueur à la diffusion de contenus préjudiciables.

5.2. Le Comité est préoccupé par le fait que la police soit toujours incapable de retrouver la trace des enfants victimes d'abus sexuels à des fins de pornographie en ligne. Il accueille favorablement l'intention de la Commission de renforcer la coopération dans ce domaine. Il convient à cet égard de mettre en particulier l'accent sur Europol et Interpol.

5.3. Le Comité soutient le plan d'action pour un Internet plus sûr et souhaiterait le renforcer par des moyens supplémentaires. Toutefois, ce plan nécessite d'être soutenu par la législation et dans certains cas par de nouvelles institutions, ainsi que par une action énergique de la part des gouvernements, des prestataires de services Internet et des groupes d'intérêts socioéconomiques. Le Comité n'accepte pas que les règles habituelles soient abandonnées dans le nouvel environnement des médias.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne»

(2002/C 48/07)

Le 7 juin 2001, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a désigné comme rapporteur M. Retureau. La section a adopté son avis le 6 novembre 2001.

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 113 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le développement des réseaux internes aux entreprises et aux administrations et autres organismes, ainsi que les connexions des précédents et des particuliers à l'internet, se poursuit à un rythme exponentiel; la saturation serait proche sans l'essor prochain de l'internet rapide ⁽¹⁾ et la mise en place engagée d'un nouveau système d'attribution de noms de domaines de premier niveau.

1.2. La société, l'économie, l'administration, la sécurité nationale, civile et militaire, sont devenues et seront de plus en plus dépendantes du bon fonctionnement et de la fiabilité des réseaux et de leurs interconnexions, de la largeur de leur bande passante, ainsi que de l'intégrité de l'information qu'ils contiennent et, dans nombre de situations, de la confidentialité des données ou de l'exacte identification des personnes en présence.

1.3. La sécurité des réseaux et des communications constitue désormais une question stratégique de la plus haute importance, qui nécessite une politique coordonnée et cohérente entre les pays membres de l'Union et au niveau global.

1.4. La Commission procède dans sa communication à une analyse très fouillée des problèmes posés et de la situation, que le Comité estime bien documentée, et elle formule des propositions d'action.

2. Les propositions de la Commission

2.1. La Communication de la Commission vise à la réalisation d'une approche commune des questions de sécurité des réseaux et de la transmission des informations en Europe. Il

s'agit de promouvoir un niveau équivalent de protection dans chacun des pays membres, une interopérabilité des systèmes, les missions de sécurité publique indispensables sur Internet et le rôle régulateur des États membres.

2.2. Il s'agit d'assurer une sorte de «service minimum» de la sécurité sur les réseaux et sur les connexions des particuliers à l'internet, sur les connexions des réseaux entre eux, et de développer une culture de la sécurité afin de promouvoir une prise de conscience générale des problèmes et des solutions.

2.3. C'est le maillon le plus faible qui détermine la sécurité de l'ensemble, et l'apparition progressive des liaisons à haut débit (ADSL, câble) et du branchement permanent, y compris des particuliers, sur l'internet fait naître de nouvelles exigences en matière de protection; il en va de même avec le commerce électronique, où les données personnelles et les références de paiement des consommateurs doivent être protégées, de même que les données personnelles des citoyens avec les progrès de la e-administration.

2.4. Un cadre pénal suffisamment harmonisé est également nécessaire pour que les délits d'intrusion, de détournement des données et informations ou la prise de contrôle de réseaux par des pirates ou la dissémination volontaire de virus soient définis et sanctionnés de manière équivalente dans chaque pays.

2.5. La création d'un système européen d'alerte et d'intervention est proposé, et la Commission insiste sur le besoin de formation et d'information, dans les entreprises et auprès des particuliers, qui constitue le point focal de la Communication.

⁽¹⁾ Norme Ipv6 permettant 6 000 milliards d'adresses IP.

2.6. Enfin, la proposition est articulée autour de l'objectif prioritaire de la protection de la vie privée et de la confidentialité des données individuelles des citoyens et des consommateurs.

3. Observations du CES

3.1. Observations générales

3.1.1. Le Comité partage pleinement les analyses et les arguments justifiant une politique cadre européenne de la sécurité des réseaux et de l'information, et estime les actions proposées généralement pertinentes, sous réserve de quelques observations et suggestions particulières.

3.1.2. Le réseau Internet n'a pas été conçu pour le commerce électronique, les contrats, la vente de contenus protégés par le droit d'auteur (musique, images et films), les transferts de capitaux et autres opérations économiques qui exigent des sécurisations spécifiques; dans son utilisation initiale, militaire et universitaire, le chiffrement avec des clés longues dans le premier cas et la publication de résultats d'expériences ou de bases de données scientifiques en clair dans le second, répondaient aux besoins. Pour des raisons de sécurité nationale, le chiffrement «fort» était souvent interdit aux particuliers jusqu'en 2000 dans nombre de pays essentiellement non européens, ainsi que l'exportation de certains programmes. La Commission a heureusement donné une impulsion au développement et au commerce des outils de sécurisation indispensables aux entreprises et aux administrations pour la transmission de données confidentielles en ligne.

3.1.3. Une utilisation «libertaire» de l'internet s'est développée par la suite, puis commerciale, financière, technologique et industrielle, ludique, sans compter les sites pornographiques qui génèrent d'importants revenus, et sont avec les jeux en ligne, à la source d'évolutions technologiques considérables notamment en matière de qualité d'image et de haut débit, ou de systèmes de paiement sécurisés, anonymes ou non.

3.1.4. Tous ces modes d'utilisation continuent de coexister et d'autres usages se profilent. Mais une part croissante des réseaux et de l'internet constituent des piliers du fonctionnement de la société et de l'économie, contribuent de manière décisive au développement social et à la sécurité nationale et demandent une sécurisation en proportion de la nature des données transmises et des opérations effectuées, dans le respect de la vie privée et sans remettre en cause ce qui est au

fondement même de l'internet, c'est-à-dire la circulation libre d'informations et l'échange ouvert de données, d'idées, de résultats scientifiques, etc.

3.1.5. Pour le Comité, il devra donc toujours exister une proportionnalité entre les mesures de sécurité adoptées et leur coût, la nature et l'importance des données et opérations protégées, les catégories d'utilisateurs concernés.

3.1.6. Le Comité partage d'une manière générale la présentation des risques potentiels et les solutions proposées par la Commission. Il partage aussi le point de vue selon lequel la sécurité est une question dynamique, qui demande une adaptation, des ajustements permanents, en fonction des évolutions des technologies, des logiciels et des risques. C'est pourquoi il suggère que la consultation et le dialogue engagés, à l'occasion de cette communication, avec les industries, les utilisateurs et les responsables de la sécurité des réseaux prennent un caractère permanent, ou qu'il y soit procédé périodiquement. La société civile organisée devrait y être pleinement associée, tant en raison de l'impact d'une politique de sécurité des réseaux et des communications sur certains des droits fondamentaux des citoyens que sur les activités économiques et sociales et l'administration.

3.1.7. Dans ses avis récents sur «la cybercriminalité»⁽¹⁾ et sur «la protection de l'enfance sur Internet»⁽²⁾, le Comité a déjà exprimé les principes essentiels qu'il soutient en vue de lutter contre l'utilisation de l'internet à des fins délictuelles ou criminelles tout en rejetant la censure, la surveillance généralisée et les entraves à la liberté d'expression et de communication sur le réseau global. L'internet n'est cependant pas en dehors du droit.

3.1.8. Le Comité estime que la sécurité des usagers individuels et des consommateurs, dans toutes ses dimensions, devrait occuper une place plus centrale dans la réflexion de la Commission et dans la stratégie européenne. Même si une attaque virale contre l'ordinateur d'un particulier n'a pas de

⁽¹⁾ Avis sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité (CES 1115/2001) (pas encore publié au Journal officiel).

⁽²⁾ Avis du CES en cours d'élaboration sur un programme pour la protection de l'enfance sur Internet.

conséquence majeure du point de vue des intérêts économiques directs ou de la sécurité collective, il faut rappeler que certaines attaques se font à grande échelle, transitent par les postes clients, peuvent être montées en épingle par les médias parfois hors de proportion avec la réalité du danger encouru, ce qui réduit fortement la confiance des citoyen(ne)s envers les avantages et l'utilité de l'internet. Cela pèse considérablement sur le potentiel de développement du commerce électronique et du e-business en général, et sur la création d'emplois nouveaux.

3.1.9. Si la protection de la vie privée et des données personnelles sont des objectifs prioritaires, les consommateurs ont en outre le droit d'être protégés de manière réellement efficace contre le profilage nominatif abusif par «espioniciels» (spyware et web bugs) ou par d'autres moyens. La pratique du spamming (envois massifs de messages non sollicités) qui découle souvent de ces abus devrait aussi être efficacement freinée. Ces intrusions ont un coût pour les victimes ⁽¹⁾.

3.1.10. La protection de la vie privée doit s'appliquer à tout le monde dans le milieu économique et commercial et par-là même être étendue aux salariés et autres collaborateurs d'une entreprise. Les règles internes de sécurité devraient être négociées entre les partenaires sociaux et être bien connues de tous dans l'entreprise, dans le respect du cadre légal ou jurisprudentiel du pays membre. Il faut à cet égard souligner l'importance d'une application uniforme de telles dispositions, conformément à la Charte des droits fondamentaux de Nice, et également en référence à la Recommandation des garants européens relative à la vie privée et à la Directive 95/46/CE sur la protection des données personnelles.

3.1.11. Il apparaît donc indispensable de donner aux particuliers et aux entreprises des moyens juridiques plus efficaces de mise en cause de la responsabilité pécuniaire des opérateurs et des fabricants de logiciels en cas de défaillances graves de sécurité et de protection des données qui leur soient imputables, au titre de la responsabilité du fait des produits ⁽²⁾.

3.1.12. La Commission devrait, selon le Comité, mieux valoriser et faire connaître également le rôle positif en termes de ressources et de protection que représente l'open source, c'est-à-dire les systèmes d'exploitation et les logiciels de réseaux et de communication gratuits et librement modifiables par les utilisateurs. La communauté des programmeurs de l'open

source réagit rapidement pour corriger les failles et problèmes, et un important secteur économique de services aux entreprises s'est développé autour de ce concept, soutenu par certains géants de l'industrie informatique. Un grand nombre de serveurs dans le monde fonctionnent avec ces logiciels de manière généralement sûre et stable, alors qu'il arrive parfois que certains logiciels propriétaires ne soient corrigés qu'avec un retard préjudiciable aux usagers, ou que de nouvelles versions de ces derniers comportant de nouvelles fonctionnalités soient mises hâtivement sur le marché. Les raisons de compétition commerciale ou la recherche à tout prix de la nouveauté prédominent parfois sur une culture de la sécurité, qui doit être renforcée chez tous les auteurs de logiciels, commerciaux ou gratuits, afin qu'elle soit vraiment intégrée aux produits dès leur conception.

3.1.13. De plus, les systèmes de gestion et programmes propriétaires, dont le code source n'est pas publié, n'offrent pas de ce fait de garantie suffisante de sécurité et de protection de la vie privée, surtout avec les enregistrements de licences et le chargement de patches (correctifs et mises à jour) effectués par l'internet, qui peuvent être détournés pour collecter des informations sur les systèmes client et serveur (architecture et contenus, listes d'adresses et connexions). Le Comité estime que toutes les pratiques allant au-delà du simple enregistrement du nom et de l'adresse du propriétaire de la licence du logiciel pour lui donner une clé d'activation ou un code d'accès temporaire à des services constitueraient une intrusion et devraient être prohibées.

3.1.14. Les logiciels libres (free: gratuits) assurent aussi, une forme de saine concurrence vis-à-vis des tendances monopolistes du marché des logiciels et du marché en plein développement des services de réseau.

3.1.15. La licence publique générale [GPL ⁽³⁾] devrait être reconnue et respectée. Avec l'internet, le Comité estime que des approches et des règles spécifiques devraient être développées en matière de propriété intellectuelle en ce qui concerne les logiciels et les contenus accessibles ou échangeables via l'internet. Il n'est que trop facile, par exemple, d'utiliser la législation sur les marques pour entraver l'exercice de la liberté d'opinion ou d'expression des consommateurs ou des salariés à l'égard de la politique ou des pratiques d'une entreprise et de ses produits ou services. Le droit des brevets et des marques semble rencontrer des limites et des problèmes d'application face au développement des réseaux, qui demandent en conséquence un droit protecteur spécifique encore insuffisamment élaboré.

(1) Voir les avis du CES sur les «Réseaux de communications électroniques» (JO C 123 du 25.4.2001, p. 50), sur le «Commerce électronique» (JO C 169 du 16.6.1999, p. 36) et sur les «Incidences du commerce électronique sur le Marché unique» (JO C 123 du 25.4.2001, p. 1).

(2) Avis du CES: JO C 117 du 26.4.2000, p. 1.

(3) «General public licence», licence publique générale qui reconnaît la propriété intellectuelle de l'auteur d'un logiciel gratuit.

3.1.16. En outre, prenant en considération le fait que les tentatives d'interception et de prise de contrôle ou de vol de données sensibles s'effectuent principalement contre des réseaux militaires, administratifs et ceux des entreprises, le Comité appelle les institutions européennes et tous les États membres à lutter conjointement contre toutes les interceptions et tentatives de pénétration à des fins d'espionnage militaire ou industriel et commercial, allant ainsi contre les intérêts stratégiques et économiques de l'Europe.

3.1.17. Les mesures de sécurité, la surveillance des accès, les règles et protocoles internes, les redondances matérielles (machines à tolérance de panne, sites miroirs et proxy, sauvegardes fréquentes et délocalisées de données) exigent des moyens logiciels et matériels, une veille et une mise à jour permanentes par des personnes très qualifiées, et ont en conséquence un coût important tandis que, tant en raison d'une insuffisance d'information technique et de prise de conscience que de leurs possibilités financières, en particulier s'agissant des PME-PMI, elles posent des problèmes importants de mise en œuvre aux entreprises publiques et privées et aux administrations. Les équipes d'alerte d'urgence devraient être bien équipées et prendre en considération les besoins des PME-PMI.

3.2. Observations particulières

3.2.1. Observations particulières sur les risques et moyens de lutte envisagés

3.2.1.1. Protection de la vie privée et lutte contre la cybercriminalité et l'espionnage

3.2.1.1.1. Le Comité partage pleinement la priorité accordée par la Commission à la protection de la vie privée et de la confidentialité des données individuelles dans la politique qu'elle propose. La protection des droits fondamentaux et de la liberté d'information et de communication doivent constituer le cœur de toute stratégie en matière de protection des données et des communications, de même que la protection des intérêts collectifs, à commencer par la nécessité d'assurer la sécurité nationale et le fonctionnement normal des institutions démocratiques et des administrations publiques. Il partage l'idée qu'il faut développer et adapter les moyens destinés à ces fins, qu'ils relèvent de la législation, de la coopération, de la recherche ou de la normalisation.

3.2.1.1.2. Si la possibilité d'interception légale dans le respect des procédures judiciaires appropriées doit être maintenue, les moyens de chiffrement «fort» peuvent rendre impossible le décryptage des messages. La grande criminalité utilise les moyens les plus modernes et les plus sûrs pour protéger ses

communications. Une coopération juridique et technologique doit en conséquence être développée au plan européen international contre la grande criminalité et le terrorisme, comme le Comité l'a souligné notamment dans ses avis sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre la cybercriminalité ⁽¹⁾.

3.2.1.1.3. Il est également indispensable, dans le cadre de la politique de concurrence, de surveiller les processus de concentration et de monopolisation en ce qui concerne les contenus (information, culture, ...), et les différents segments des «tuyaux» de l'internet. La Commission devrait aussi veiller à l'établissement d'un «gouvernement» du réseau plus représentatif des 370 millions d'utilisateurs actuels, réellement transparent, car l'actuel «gouvernement» multicéphale reste concentré en Amérique du Nord et sous contrôle étroit du Département du Commerce des États-Unis, en particulier pour l'attribution de la gestion des noms de domaines et le choix des registrars ⁽²⁾.

3.2.1.1.4. Les opérateurs doivent garantir effectivement, pour protéger le droit à la vie privée et à la confidentialité de leurs clients, l'utilisation des moyens de surveillance matérielle de leurs installations et de chiffrement des communications les plus en rapport avec l'importance des droits à protéger, en fonction de l'évolution des techniques. Ils y sont d'ailleurs tenus entre autres par la directive 97/66/CE ⁽³⁾.

3.2.1.1.5. Les utilisateurs de leur côté, doivent pouvoir chiffrer de manière suffisamment sûre les données sensibles qu'ils peuvent être amenés à transmettre sur le réseau, mais sont généralement peu au fait des moyens appropriés et de la façon de les mettre en œuvre. Pour faire face aux besoins croissants de chiffrement et de sécurité, il sera indispensable de former des spécialistes en nombre suffisant.

3.2.1.1.6. Les intrusions dans les ordinateurs et les réseaux, quelles qu'en soient les motivations (défi intellectuel, vengeance personnelle ou désir de nuire, vol de renseignements ou prise de contrôle à diverses fins) et la dissémination de virus informatiques mettent en péril les droits et intérêts des utilisateurs ainsi que l'intégrité des données, de l'information et des réseaux.

⁽¹⁾ Avis du CES en cours d'élaboration sur un programme sur la protection de l'enfance sur Internet. Voir les avis du CES sur les «Réseaux de communications électroniques» (JO C 123 du 25.4.2001, p. 50), sur le «Commerce électronique» (JO C 169 du 16.6.2001, p. 36) et sur les «Incidences du commerce électronique sur le Marché unique» (JO C 123 du 25.4.2001).

⁽²⁾ Entreprises chargées de l'attribution et de la gestion de certains des noms de premier niveau.

⁽³⁾ Directive sur la protection des données dans le secteur des télécommunications (JO L 24 du 30.1.1998).

3.2.1.1.7. Tout en étant pleinement d'accord avec la Commission sur l'importance des dommages que peuvent causer les diverses formes d'intrusion, allant parfois jusqu'à la prise de contrôle furtive du système, le Comité considère qu'il serait cependant excessif d'assimiler les hackers mettant seulement en évidence des failles de sécurité sans intention criminelle — ce qui peut permettre de les corriger — à ceux qui s'introduisent dans les systèmes à de telles fins (crackers), et la législation pénale que la Commission pourra proposer devra rester proportionnée aux crimes et délits éventuels, qui doivent rester précisément définis et qualifiés, et prendre en considération l'intention des auteurs d'intrusions.

3.2.1.2. Droit communautaire applicable et technologies disponibles

3.2.1.2.1. Le droit communautaire requiert que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité des réseaux publics en cas de coupure du réseau due à une catastrophe naturelle [Directive Interconnexion 97/33/CE ⁽¹⁾ et Directive Téléphonie vocale 98/10/CE ⁽²⁾], mais le Comité suggère à la Commission de faire procéder à une étude comparative des mesures prises et de leur effectivité dans tous les États membres.

3.2.1.2.2. Les déclarations mensongères faites par des personnes physiques ou morales peuvent causer des dommages et pour toute transaction importante, il est nécessaire d'authentifier les personnes et de s'assurer de la véracité des déclarations.

3.2.1.2.3. Les protocoles SSL et IPsec permettent de communiquer sur l'internet et les canaux ouverts avec un certain niveau de sécurité, mais qui n'offre pas une garantie suffisante. Dans la directive sur les signatures électroniques ⁽³⁾, il est prévu qu'un tiers, le «prestataire de service de certification», puisse offrir une telle garantie.

3.2.1.2.4. L'adoption de cette solution est confrontée au même problème que le chiffrement — le besoin d'interopérabilité et de gestion des clés. Dans un VPN (réseau virtuel privé), il est possible de recourir à des solutions propriétaires. Par contre, il s'agit d'un obstacle majeur pour les réseaux publics.

3.2.1.2.5. Pour ces raisons, la directive sur les signatures électroniques constitue la base juridique et l'instrument essentiel pour faciliter l'authentification électronique dans l'UE.

3.2.1.3. Nouveaux défis, nouveaux risques et analyse coûts-bénéfices

3.2.1.3.1. Le Comité partage l'analyse des nouveaux défis et des nouveaux risques, liés au développement rapide des technologies, à la multiplication et à la diversification des terminaux d'accès, ainsi que les dangers accrus de piratage avec la généralisation des terminaux connectés en continu, avec une adresse fixe. Il soutient l'approche qui veut concilier sécurité et libertés, protection des réseaux et protection de la vie privée et de la confidentialité.

3.2.1.3.2. En outre, si les moyens de chiffrement plus sûrs ont demandé une évolution des législations, pour permettre un «cryptage fort», celle-ci a été parfois très tardive en raison de considérations de sécurité; mais la dissimulation des messages dans le «bruit» des fichiers d'images ou de sons (stéganographie) offrait déjà le moyen de dissimuler le fait même de l'envoi d'un message chiffré pour les personnes désirant détourner la loi sans être détectées.

3.2.1.3.3. Plusieurs algorithmes sont utilisés, et d'autres plus sophistiqués deviennent disponibles: cela pose de sérieux problèmes de gestion des messages chiffrés selon différentes méthodes par différents correspondants. Même la recommandation d'un système européen, si elle peut faciliter les communications sur le marché intérieur, se heurtera à la diversité des systèmes en cours dans le reste du monde. Cela pèse sur le coût de la sécurité et de sa gestion, même si certains systèmes efficaces sont dans le domaine public et gratuits.

3.2.1.3.4. Néanmoins, le coût de la non-sécurité, alors que des données de plus en plus sensibles circulent, est encore plus élevé. La sécurité sera aussi dans une certaine mesure de plus en plus intégrée aux produits.

3.2.1.3.5. Le Comité considère positivement l'approche européenne proposée par la Commission, tout en étant conscient de ses limites, ainsi que la nécessité d'une action publique, pour suppléer aux carences actuelles du marché et en raison de l'importance des enjeux.

3.2.1.3.6. Il existe déjà des garanties juridiques dans les directives de l'UE sur la protection des données et dans le cadre réglementaire pour les télécommunications. Toutefois, ces mesures doivent être mises en œuvre dans un environnement en évolution rapide, qu'il s'agisse des technologies, de la concurrence, de la convergence des réseaux et de la mondialisation, alors que le marché aura tendance à ne pas investir suffisamment dans la sécurité pour les raisons justement décrites par la Communication, bien que le marché de la sécurité soit en expansion rapide dans le monde.

⁽¹⁾ JO L 199 du 26.7.1997.

⁽²⁾ JO L 101 du 1.4.1998.

⁽³⁾ Directive 1999/93/CE, du 13 décembre 1999, sur un cadre commun pour les signatures électroniques, JO L 13 du 19.1.2000, p. 12.

3.2.1.3.7. Il est vrai comme le soutient la Commission que le marché de la sécurité est encore imparfait. L'investissement dans la sécurité n'est rentable que si un nombre suffisant de personnes adopte la même démarche. La recherche de solutions doit donc passer par la coopération. Dans la mesure où une multitude de produits et de services continuent à utiliser des solutions propriétaires, il faut encourager la recherche dans des standards plus généralement admis et plus sûrs et dans l'interopérabilité des systèmes de sécurité. Il vaut mieux, pour le Comité, encourager l'établissement de «common criteria» au niveau international plutôt que des systèmes de certification-authentification qui peuvent pénaliser le consommateur final.

3.2.1.3.8. Premièrement, les dispositions juridiques existantes au niveau de l'UE doivent être mises en œuvre de manière efficace. Le cadre juridique doit rester pertinent et efficace, et sera donc inévitablement amené à évoluer en permanence.

3.2.1.3.9. Deuxièmement, si les forces du marché ne permettent pas actuellement de générer un niveau d'investissement suffisant dans les technologies et la pratique de la sécurité, les mesures politiques proposées par la Commission sont à même de renforcer le processus du marché, qui a d'ailleurs commencé à évoluer.

3.2.1.3.10. Enfin, les services de communication et l'information sont transfrontières. C'est pourquoi une approche politique européenne est requise pour assurer le marché intérieur pour ces services, pour bénéficier de solutions communes et enfin pour agir de manière plus efficace au niveau mondial.

3.2.1.3.11. Le Comité est d'accord avec l'idée que les investissements dans une meilleure sécurité des réseaux engendrent des coûts et des bénéfices sociaux qui ne sont pas correctement reflétés dans les prix du marché. En ce qui concerne les coûts, les acteurs du marché ne sont pas actuellement tenus d'assumer toutes les responsabilités résultant de leur comportement en matière de sécurité; le Comité estime que cette situation ne peut plus durer.

3.2.1.3.12. Le Comité partage aussi l'analyse selon laquelle les bénéfices de la sécurité ne se répercutent pas non plus entièrement sur les prix du marché, bien que les investissements dans ce domaine des opérateurs, des fournisseurs ou des prestataires de services bénéficient non seulement à leurs clients mais en fait à l'ensemble de l'économie et à la sécurité générale des communications.

3.2.1.3.13. Il partage également l'idée que les utilisateurs ne sont pas conscients de tous les risques de sécurité tandis qu'un grand nombre d'opérateurs, de vendeurs ou de fournisseurs de services ont du mal à évaluer l'existence et l'ampleur des

vulnérabilités. De même, de nombreux services, applications et logiciels nouveaux offrent des caractéristiques attrayantes, mais celles-ci peuvent constituer une source de nouvelles vulnérabilités. Il conviendrait de tester plus à fond les produits avant leur mise sur le marché.

3.2.2. Observations particulières sur le cadre politique européen proposé

3.2.2.1. Le Comité est conscient de la vulnérabilité intrinsèque du réseau mondial, en particulier au niveau du routage des paquets de données, et du fait que la masse toujours croissante des données en circulation ne permet pas d'envisager sa sécurisation générale par filtrage, en dehors des terminaux. Il appuie en général les propositions d'action contenues dans le cadre politique proposé.

3.2.3. Sensibilisation

3.2.3.1. Les propositions faites sont judicieuses pour sensibiliser toutes les personnes et organisations concernées. La sécurisation des terminaux et des communications dépend principalement de la conscientisation et de l'action informée des usagers eux-mêmes.

3.2.4. Système européen d'information rapide

3.2.4.1. Le Comité soutient la proposition d'un système européen d'alerte et d'information rapide indiquant les problèmes et les solutions à appliquer et les autres propositions de la Commission en matière d'analyse, de détection précoce, de diffusion d'informations et de conseils et de coopération européenne et mondiale, tout en développant des infrastructures adaptées dans l'ensemble de l'Union et leur coopération permanente effective.

3.2.4.2. Néanmoins, en ce qui concerne les rapports que devraient faire les entreprises mais aussi, selon le Comité, les administrations et autres organismes, celui-ci comprend que le caractère confidentiel du mécanisme de compte rendu des attaques favorisera le retour d'informations, mais il rappelle qu'il y a toujours des fuites ou des révélations publiques faites par les hackers, et la connaissance assez rapide de la nature des attaques et failles et surtout des mesures prises pour y remédier constituerait plutôt un facteur de confiance du public.

3.2.4.3. Les systèmes de détection et d'alerte devraient aussi, selon le Comité, concerner la découverte de failles dans les logiciels commerciaux ou gratuits, ainsi que tout facteur technologique ou autre pouvant ouvrir la porte à d'éventuelles attaques. Le système d'analyse précoce pourrait assumer cette fonction, ainsi qu'une veille technologique et également un suivi des sites de hackers et de pirates et de diverses publications underground traitant des méthodes utilisables voire publiant des programmes «clés en mains» de création de virus ou d'intrusion, dont se servent les script kiddies ⁽¹⁾.

3.2.5. Soutien technologique

3.2.5.1. Le Comité approuve le soutien envisagé aux efforts de recherche. Il tient cependant à rappeler que la cryptographie constitue une science maîtrisée tout au plus par quelques dizaines d'experts dans le monde; un grand nombre travaille pour la NSA ⁽²⁾. Comment retenir les experts européens avec lesquels développer la recherche ? Quels sont les moyens effectifs en Europe ? La NSA a 10 ou 15 ans d'avance et dispose de moyens de calcul (et de décryptage) qu'il paraît difficile d'égaler rapidement. Quels moyens concrets — et nécessairement importants — seront-ils mis au service de la recherche ⁽³⁾ ?

3.2.5.2. Une politique d'intégration des hackers et des experts «informels» existants pourrait constituer une piste complémentaire, au lieu de l'attitude de rejet dans la marginalisation ou une pénalisation excessive par confusion avec des actes très graves, qui semble se développer en Europe envers des personnes ne causant aucun dommage direct à autrui ou à la société. Il faudrait, tout en assurant la pénalisation dissuasive des actes de piraterie ou de terrorisme sur les réseaux, ne pas assimiler systématiquement à ces actes les recherches de failles de sécurité effectuées dans un but d'information des auteurs de logiciels ou des gestionnaires de réseaux afin qu'ils renforcent leurs protections, dans la mesure où cette recherche des failles de sécurité n'est pas effectuée à des fins nuisibles, telles que le sabotage, le détournement de données confidentielles, l'utilisation secrète du réseau, l'enrichissement personnel ou la diffusion de virus informatiques.

3.2.5.3. La mise dans le public des découvertes sans que les intéressés directs soient informés bien longtemps à l'avance et sans leur accord constitue cependant un acte répréhensible pouvant faire l'objet d'une incrimination délictuelle proportionnée. Mais pour les personnes ne commettant pas de crime ni de délit grave ou ne causant pas de dommages pécuniaires, il conviendrait de s'efforcer de les insérer dans le cadre de la légalité et de mettre à profit leurs compétences au bénéfice de la société. Ainsi, ces compétences rares ne pourraient pas être exposées à un risque de détournement ou d'utilisation par des criminels ou des terroristes, si elles restaient marginalisées et étaient criminalisées.

3.2.6. Soutien à une normalisation et une certification orientées vers les besoins du marché

3.2.6.1. Le Comité partage l'analyse de la Commission sur le trop grand nombre de normes et de systèmes en concurrence, qui constituent des obstacles à la sécurité et aux progrès de la signature et des moyens de paiement électroniques sécurisés, et souligne le besoin de normes communes, de critères communs permettant d'éviter les rigidités dans le marché et d'interopérabilité.

3.2.6.2. Il appuie les actions proposées, mais en souligne certaines difficultés, liées à la nature privée et insuffisamment représentative du «gouvernement» actuel de l'internet, qui définit notamment les normes. Il s'agira d'un travail de longue haleine, qui demandera patience et coopération.

3.2.7. Cadre juridique

3.2.7.1. Le Comité approuve le projet de spécification pour les réseaux et l'internet du cadre législatif existant en matière de télécommunications et de protection des données.

3.2.7.2. Les actions proposées sont judicieuses et le Comité approuve les initiatives envisagées pour parvenir à un droit pénal harmonisé et pour renforcer la coopération pénale entre les États membres contre la cybercriminalité, sans remettre en cause la libéralisation du commerce des outils de chiffrement fort, seuls susceptibles d'assurer une sécurité efficace. La coopération en matière civile et commerciale joue également un rôle important dans la lutte contre les cybercriminels (circuits financiers, fraude fiscale, etc.).

⁽¹⁾ Jeunes apprentis pirates sans qualifications techniques, qui se contentent de copier ce qu'ils trouvent dans les sites et publications underground.

⁽²⁾ National Security Agency, l'Agence de Sécurité Nationale des États-Unis.

⁽³⁾ Avis du CES sur le 6^e Programme-cadre RDT (JO C 260, du 17.9.2001, p. 3).

3.2.7.3. Cependant, la question de la coopération pénale devrait, selon le Comité, s'étendre au plan global, et la stratégie européenne en ce domaine devrait faire l'objet d'une ligne d'action dans le cadre politique proposé. Le Comité note avec plaisir qu'une proposition formelle de la Commission à ce sujet est attendue dans les prochaines semaines.

3.2.8. Sécurité dans les administrations publiques

3.2.8.1. Le Comité approuve les actions envisagées, compte tenu du caractère personnel d'un nombre important de données traitées par les administrations publiques, et aussi du fait que leurs sites peuvent faire l'objet d'attaques de type terroriste ou pour des raisons de politique intérieure ou extérieure de l'État, comme l'ont montré Code Red (un virus polymorphe) ou Nimda récemment. La Commission devrait retenir ces derniers motifs d'attaques comme une raison supplémentaire de toujours mieux sécuriser ses sites et réseaux officiels et ceux des États membres.

3.2.9. Coopération internationale

3.2.9.1. Il s'agit, aux yeux du Comité, d'un chapitre essentiel mais délicat et difficile de la politique européenne de sécurité des réseaux et des communications, qui pose de sérieux problèmes de solidarité interne, et de politique extérieure et de sécurité commune, ainsi que de gouvernance des réseaux interconnectés et de l'internet.

3.2.9.2. La proposition d'action dans ce domaine, consistant à poursuivre et développer la coopération dans les différentes instances internationales sur la fiabilité des réseaux, est diplomatiquement formulée en termes anodins.

3.2.9.3. Pourtant, le Comité estime qu'il conviendrait également de poursuivre le débat dans les instances internationales appropriées et dans le dialogue transatlantique sur les questions de sécurisation, d'interopérabilité des clés et systèmes de chiffrement, des problèmes de faiblesses éventuelles de certains standards qui pourraient être connus mais non divulgués par une partie. Il serait également souhaitable de coopérer étroitement en matière de circulation internationale des données personnelles, de coopération pénale et civile contre la cybercriminalité, c'est-à-dire de la sécurisation effective et de la gestion transparente et équilibrée du réseau mondial, dont l'importance stratégique est désormais reconnue comme essentielle pour la vie et le bien-être de nos sociétés. L'OCDE, qui travaille sur les questions de sécurité des réseaux, constitue une

des instances pertinentes de coopération internationale à ce sujet. Il est urgent d'aboutir à des résultats pratiques à un niveau global.

3.2.9.4. Le Comité appuie et considère comme très importante la proposition de la Commission de constituer, au niveau européen, un forum réunissant tous les acteurs concernés pour débattre de l'ensemble des problèmes et proposer des solutions aux institutions.

4. Conclusions

4.1. Des solutions logicielles et matérielles, en évolution constante, existent et sont assez efficaces, telles que celles décrites dans la communication; en outre l'intégrité d'un fichier peut aussi être garantie par l'usage d'un algorithme d'empreinte numérique, et l'empreinte, unique, indique que le fichier transmis n'a pas subi de modifications.

4.2. Mais ce sont, aux yeux du Comité, la sensibilisation des usagers, l'information et la formation, qui constituent la clé de toute stratégie de sécurité, car sans elles, les moyens et solutions disponibles ne seront pas correctement utilisés; elles renforcent aussi la confiance dans la fiabilité globale du système si toutes les précautions élémentaires sont prises régulièrement par tous et si les entreprises investissent au niveau requis dans la sécurisation de leurs systèmes.

4.3. Mais le coût de la sécurité est très élevé, et le manque d'interopérabilité des solutions constitue un obstacle important, auquel l'open source pourrait apporter une contribution en stimulant la concurrence et l'émulation.

4.4. Ces problèmes, s'ils ne sont pas rapidement résolus dans le cadre européen et international — et l'Europe doit prendre une place effective dans le «gouvernement» de l'Internet — vont continuer de peser sur le développement de l'e-Europe, du commerce électronique et sur la gestion des entreprises, des services publics et des administrations.

4.5. Il est en tout état de cause indispensable pour la sécurité des réseaux, d'obtenir l'application généralisée de mesures de protection et de défense efficaces et proportionnées, qu'il s'agisse de solutions logicielles pour les particuliers (antivirus mis à jour régulièrement) ou de solutions combinées et plus ou moins lourdes pour les autres usagers (pare-feu, surveillance des ports de communication externe, séparation [DMZ ⁽¹⁾], boucliers, et autres techniques, logiciels et matériels pertinents).

(¹) DMZ: DeMilitarized Zone, zone «démilitarisée», sorte de zone tampon isolant le réseau interne.

4.6. Une dissuasion par des sanctions pénales appropriées relève de la responsabilité des États membres, mais le Comité estime qu'il revient à la Commission de proposer un cadre global unificateur pour l'approche pénale communautaire et pour la coopération judiciaire internationale.

4.7. La mise sur le marché de certains produits qui peuvent comporter des backdoors⁽¹⁾ intentionnelles, qui mettront parfois des années à être décelées, doit être prise en considération, et devrait faire l'objet de sanctions, de même que les «espioniciels» (spyware) souvent présents dans les logiciels de démonstration, certains logiciels gratuits et certains systèmes d'enregistrement des licences en ligne.

4.8. Même les failles qui pourraient être non intentionnelles prennent du temps à être mises à jour, et peuvent être utilisées comme backdoors par des personnes informées.

(1) Portes d'accès cachées.

4.9. Des autorités nationales ad hoc, indépendantes, impartiales, représentatives, qu'il s'agisse d'organes existant dont il faudrait étendre la mission ou d'organes à créer là où ils n'existeraient pas encore (pays candidats, qu'il faudrait associer), devraient suivre ces problèmes de sécurité pour contribuer à formuler des recommandations et des standards et protéger les droits fondamentaux. En effet, des projets de législations en préparation demanderaient un examen plus attentif, afin de concilier les impératifs de la lutte antiterroriste avec les principes de liberté individuelle qui doivent être préservés.

4.10. Pour le CES l'Internet doit, en tout état de cause, rester flexible et facile d'accès, et continuer à offrir un espace de liberté d'information et de communication dans une société ouverte et démocratique, tout en étant plus sûr pour les divers utilisateurs, dans la diversité des usages légaux des réseaux et de l'Internet et de leur expansion.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune Galileo»

(2002/C 48/08)

Le 5 juillet 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 171 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 l'élaboration des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2001 (rapporteur: M. Bernabei).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 107 voix pour et 4 abstentions.

1. Recommandations du Comité économique et social

développement et de déploiement ainsi qu'à une campagne de communication systématique et évolutive sur le système Galileo et ses applications potentielles, à partir de celles déjà en place dans la constellation EGNOS;

Le Comité économique et social

considérant

recommande au Parlement, au Conseil et à la Commission de:

- l'importance du système européen de radionavigation par satellite Galileo à usage civil dans le futur système mondial de navigation et positionnement par satellite et dans la fourniture de services de technologie avancée aux entreprises, aux citoyens et à la société européenne, afin de rendre le système communautaire compétitif sur le plan mondial;
 - la nécessité d'adopter à bref délai une stratégie commune assortie d'une vision «dualiste», d'un mandat précis et d'une plate-forme bien ciblée en vue d'une approche globale de tous les éléments et services du système, comme le souligne à l'unanimité le Comité dans son avis du 12 septembre 2001 ⁽¹⁾;
 - la nécessité impérieuse, réitérée dans l'avis précité, de lancer, au cours de l'année 2001, l'entreprise commune au sens de l'article 171 du traité CE et de créer ensuite l'Agence européenne Galileo sous la forme la plus appropriée, selon un rythme accéléré eu égard notamment aux questions de sécurité que la situation actuelle au niveau mondial érige en priorité absolue;
 - l'exigence d'associer dès à présent les acteurs privés au développement et à l'exploitation du système Galileo tant du point de vue technique que financier, grâce à une société de promotion Galileo qui donne suite aux engagements pris dans le Mémoire d'accord de mars 2001, en apportant un soutien continu au cours des phases de développement et de déploiement ainsi qu'à une campagne de communication systématique et évolutive sur le système Galileo et ses applications potentielles, à partir de celles déjà en place dans la constellation EGNOS;
- procéder au plus tôt d'ici à la fin, et non au delà de 2001 à la création de l'entreprise commune au sens de l'article 171 du traité CE;
 - donner à l'entreprise commune une connotation essentiellement publique, flexible, légère et à durée déterminée, en modifiant la répartition du financement de la future entreprise commune par l'apport exclusif de fonds d'origine publique afin d'éviter, lors de l'attribution des marchés, des conflits d'intérêts potentiels susceptibles de découler de participations financières privées;
 - assurer la possibilité d'apports tant en espèces qu'en nature, tels logiciels et matériels, à l'entreprise commune afin de préserver les modalités et les cadres de participation propres à chacun des acteurs de l'entreprise commune, en particulier de la part de l'Agence spatiale européenne — ASE;
 - créer dans la foulée, parallèlement à l'entreprise commune, une société de promotion Galileo (SPG) à participation mixte public-privé qui bénéficiera également de l'apport des capitaux privés prévus dans le Mémoire d'accord, avec la garantie d'un passage progressif à une participation majoritaire des investisseurs privés à l'expiration de la phase de développement et de validation;
 - procéder à la création de deux organismes conjoints entre l'entreprise commune et la société de promotion Galileo: un forum institutionnel de pilotage et un organisme de sécurité et de confidentialité;

⁽¹⁾ JO C 311 du 7.11.2001.

- prévoir dès maintenant la création, à l'issue de la phase de développement et de validation, d'une entité dont les prérequis seront définis par l'entreprise commune, sous la forme d'Agence européenne ou de Société de droit européen;
- accompagner la création de l'entreprise commune et de la société de promotion Galileo du lancement d'un plan stratégique unique de développement UE-ASE à l'échelle européenne, qui définisse un cadre cohérent de politiques, d'instruments, d'actions et de ressources pour la mise en oeuvre du système global de navigation par satellite et des applications connexes.

2. Introduction

2.1. Le règlement proposé par la Commission a pour objet la création d'une entreprise commune Galileo au sens de l'article 171 du traité CE, qui autorise le recours à cet instrument à des fins de recherche et de développement. Cette entreprise poursuit trois objectifs principaux:

- la mise en oeuvre de la phase de développement et la préparation de la phase de mise en orbite du système Galileo;
- le lancement, par le biais de l'Agence spatiale européenne (ASE), des actions de recherche et de développement technologique nécessaires et la coordination des actions nationales;
- la mobilisation des fonds publics et privés nécessaires.

2.1.1. Les statuts proposés par la Commission prévoient une participation directe de la Commission elle-même, de l'ASE et du secteur privé à l'entreprise commune, laquelle gèrera les appels d'offre relatifs à la mise en oeuvre de la phase de développement du programme.

2.2. Le Comité économique et social a reconnu l'importance capitale du programme *Galileo* en adoptant à l'unanimité un avis d'initiative en la matière le 12 septembre 2001.

2.3. Dans cet avis⁽¹⁾, le Comité souligne la nécessité de définir une stratégie commune univoque en matière de communications par satellites en vue d'une approche globale de tous les éléments et services du système allant bien au-delà de la simple technique de navigation et de positionnement par satellites et intégrant cette stratégie dans une vision «dualiste» qui regroupe les divers niveaux de responsabilités des politiques communautaires de l'Union européenne, de l'UEO et du Secrétariat de la politique étrangère et de sécurité commune du Conseil.

2.4. Dans le cadre de cette stratégie, le Comité définit les priorités suivantes:

- lancer, au cours de l'année 2001, l'entreprise commune au sens de l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne et créer ensuite l'Agence européenne Galileo articulée autour de quatre piliers: un forum institutionnel, un organisme de sécurité et de confidentialité, un organisme de réglementation et un organisme opérationnel;
- définir des normes sur la base de la nouvelle approche communautaire pour les prestations offertes et identifier les activités générées par le système Galileo;
- mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour garantir la protection des citoyens, tant sur le plan du droit à la vie privée et à la confidentialité que sur celui de la sécurité;
- créer, parallèlement à l'entreprise commune, une société de promotion Galileo et lancer une campagne de communication afin de parvenir à l'acceptation et au soutien les plus larges possibles des diverses catégories socio-économiques et du grand public, dans la mesure où cette technologie de pointe sera utilisée à l'échelle planétaire, devra coexister avec les systèmes GPS et GLONASS déjà opérationnels et se mesurer à eux en termes de compétitivité/coopération;
- accélérer le passage de la phase de développement et de validation à la phase de déploiement et de mise en orbite puis à la phase de fonctionnement et d'exploitation par l'intégration d'EGNOS⁽²⁾ à Galileo, en vue de l'utilisation modulaire accélérée de ce système précurseur qui permettra au public de se rendre compte directement de la «qualité du produit européen» et de se familiariser avec celui-ci;
- garantir la parfaite coexistence et l'interopérabilité avec GLONASS et le GPS ainsi qu'avec leurs applications futures tout en consolidant les bandes de fréquences attribuées à Galileo lors de la Conférence mondiale des radiocommunications de 2003.

⁽¹⁾ JO C 311 du 7.11.2001.

⁽²⁾ EGNOS, précurseur européen de Galileo, est une infrastructure terrestre supportant un système de radionavigation par satellite qui dépend du GPS américain et du GLONASS russe et en assure l'intégrité, c'est-à-dire qu'il avertit l'utilisateur dans un laps de temps très court de tout dysfonctionnement pouvant affecter la qualité du signal retransmis par satellites géostationnaires.

3. Observations générales

3.1. Le Comité est favorable à la proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune Galileo. Il s'agit, à ses yeux, d'une étape essentielle pour permettre au système européen Galileo d'avoir un impact structuré en termes de compétitivité qui lui assure une autonomie et une intégrité de service en tant que système à usage civil.

3.2. Le Comité est convaincu qu'une fois inscrit dans l'optique stratégique susmentionnée, le programme *Galileo* et les services connexes auront un impact positif considérable au niveau mondial sur le bien-être de tous les citoyens en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie, la valorisation de l'individu, ainsi que la sécurité et la protection de la vie privée, et qu'ils favoriseront la création de nouvelles entreprises, de nouveaux services innovants, de nouvelles compétences ainsi que l'amélioration de la cohésion économique et sociale.

3.3. Le Comité estime qu'il est indispensable de lancer un plan de développement stratégique unique à l'échelle européenne, dans le cadre duquel insérer des structures et des parcours fiables ainsi que des actions de promotion et d'appui à la visibilité du système Galileo, en cohérence avec les impératifs stratégiques politiques, de sécurité et de marché de l'Union européenne. À cet égard, si le Comité juge que la constitution de l'entreprise commune proposée par la Commission est nécessaire, il considère toutefois qu'elle est loin d'être suffisante, dans la mesure où elle semble répondre à des exigences et à des équilibres contradictoires.

3.4. En effet, compte tenu des enjeux que représentent le développement d'un nouveau système de navigation et de positionnement par satellite civil à cent pour cent européen, qui soit compétitif et largement innovant, ainsi que la coexistence de ce système avec d'autres systèmes de navigation et de positionnement extrêmement compétitifs et dont les fonctionnalités ont déjà fait l'objet de nombreux tests et sont opérationnelles sur le marché mondial, le Comité est d'avis que si elle n'est pas assortie simultanément d'autres mesures, la constitution de l'entreprise commune ne permettra pas, à elle seule, de garantir le succès du programme *Galileo*.

3.5. Le Comité considère qu'il y a lieu de créer dans la foulée, en marge de l'entreprise commune:

- une société de promotion Galileo, à participation mixte, qui devrait bénéficier de l'apport des 200 millions EUR prévus dans le Mémoire d'accord: cette société devrait passer progressivement à la participation majoritaire du secteur privé à l'issue de la phase de développement du système;

- deux organismes conjoints entre l'entreprise commune et la société de promotion: un forum institutionnel de pilotage ouvert aux acteurs publics et privés et un organisme de sécurité et de confidentialité chargé d'assurer le respect des exigences de transparence, de sécurité et de protection des citoyens.

3.6. De l'avis du Comité, il faut s'engager dès à présent sur la création, à l'expiration de l'entreprise commune, d'une entité sous la forme d'une Agence européenne Galileo/Société de droit européen. Le Comité considère en effet que laisser planer l'incertitude quant à la nature de l'organisme qui sera chargé du déploiement et de l'utilisation du système nuirait aux perspectives opérationnelles de Galileo, dans la mesure où cette attitude donnerait un signal contradictoire de précarité à une construction qui doit être présentée et soutenue constamment de manière positive et dans un esprit de réussite.

3.7. La société de promotion Galileo — SPG est nécessaire pour associer pleinement le secteur privé sur les plans technique et financier à l'élaboration du système et à ses applications finales, en évitant des conflits d'intérêts potentiels. Cette société SPG aura en outre un rôle clé dans la campagne de communication relative au système Galileo, à ses qualités techniques, à son potentiel économique et social ainsi qu'à son utilisation combinée dans un contexte multifonctionnel avec les systèmes mobiles de communication, les systèmes GRID ⁽¹⁾ et les autres réseaux terrestres et par satellites existants.

3.8. Le Comité confirme que, compte tenu des délais techniques requis pour passer de la phase de développement et de validation (2004) à la phase de déploiement (2007) puis à la phase d'exploitation (2008), il est nécessaire de prévoir, parallèlement à une campagne d'information et de communication détaillée à l'intention des opérateurs et du public, des phases modulaires de mise en oeuvre partielle via la constellation EGNOS, plus particulièrement au service de la navigation aérienne.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité approuve l'objectif de l'entreprise commune, qui consiste à garantir l'unicité de gestion du système Galileo, mais considère que cette entreprise ne devrait mobiliser que les fonds publics, notamment sous la forme d'apports en nature, tels logiciels et/ou matériels. Le Comité souscrit également à la nécessité de doter l'entreprise commune d'une personnalité juridique capable de conclure des contrats et de prendre les mesures nécessaires pour mener à bonne fin la phase de développement et de validation et définir les prérequis pour la création de l'Agence européenne/Société européenne.

⁽¹⁾ GRID: système distribué d'interconnexion ordinateur/multimédia avec vision unitaire, comme l'UMTS.

4.1.1. Selon le Comité, l'entreprise commune devra être dotée d'une structure flexible et légère, en phase avec ses fonctions et sa durée limitée, assortie de contrats avec des tiers et d'apports directs en nature pour la réalisation des logiciels et des matériels nécessaires à l'achèvement de la phase de développement et de validation, afin d'éviter les lourdeurs qui ont soulevé par le passé de nombreux problèmes à l'entreprise commune constituée dans le cadre de l'Euratom.

4.1.2. S'agissant du régime fiscal d'application, le pays où l'entreprise sera établie devra garantir que les transactions de l'entreprise commune Galileo soient exemptées du paiement de la TVA.

4.2. Selon le Comité, il y a lieu de modifier le douzième considérant comme suit: «Le Conseil européen de Stockholm a noté que le secteur privé est disposé à compléter les budgets publics pour la phase de développement. Les représentants des principales industries intéressées — par une souscription au fonds de l'entreprise commune ou sous toute autre forme telle la société de promotion Galileo en cours de création — à concurrence d'un montant global de 200 millions EUR».

4.3. Le Comité propose d'apporter la modification suivante au quatorzième considérant: «L'entreprise commune aura ... par l'association des fonds publics qui y sont affectés sous la forme d'apports directs en espèces ou en nature; en outre, elle permettra d'assurer la gestion d'importants projets de démonstration».

4.4. Le Comité propose l'ajout d'un quinzième et d'un seizième considérants:

(15) L'entreprise commune doit être assortie d'une société de promotion Galileo à capital mixte public et privé, conformément au Mémoire d'accord. Le Comité exécutif de l'entreprise commune sera chargé de la définition et de la certification des coûts, de la préparation de l'architecture du système d'expansion, de développement, de renforcement et de maintenance. La société de promotion assurera la campagne d'information permanente visant à mettre le système Galileo en valeur auprès des opérateurs et des utilisateurs potentiels ainsi que du public.

(16) L'entreprise commune et la société de promotion Galileo créeront par la suite, aux fins de toute coordination utile, deux organismes consultatifs conjoints, présidés par la Commission européenne, à savoir un forum institutionnel

de pilotage ouvert aux acteurs publics et privés intéressés et un organisme de sécurité et de confidentialité chargé de garantir le respect des exigences de transparence, de sécurité et de protection des citoyens.

4.5. *Annexe — Statuts de l'entreprise commune Galileo, article premier*

4.5.1. Le deuxième tiret du paragraphe 3, point b) devrait être supprimé dans la mesure où les montants et les apports en nature souscrits par les entreprises devraient être affectés à la société de promotion Galileo et non à l'entreprise commune qui doit rester une entreprise à participation publique exclusivement.

4.5.2. Il convient par conséquent de biffer également la dernière phrase du troisième alinéa du paragraphe 4 («les entreprises privées ...»).

4.6. *Annexe — article 2*

4.6.1. La deuxième partie de la première phrase du premier tiret du paragraphe 3 doit être modifiée comme suit:

— «elle devra s'assurer que les entreprises privées ayant participé à la société de promotion Galileo bénéficient d'un traitement proportionnel avec droit de préemption minimum au prorata de leur part dans l'acquisition de la qualité de membre de l'entité qui prendra en charge le déploiement et l'exploitation du système de navigation».

4.6.2. Ajouter un troisième tiret au paragraphe 3, libellé comme suit:

— elle préparera et organisera une campagne systématique et continue d'information et de communication pour assurer les opérateurs et le grand public de la réalisation de phases modulaires d'applications partielles mais significatives.

4.6.3. Ajouter également un paragraphe 4, libellé comme suit:

«4. Pour réaliser les tâches décrites aux paragraphes 1, 2 et 3, l'entreprise commune est assistée par deux organismes consultatifs conjoints, créés avec la future société de promotion Galileo, plus particulièrement par un forum institutionnel de pilotage et par un organisme de sécurité et de confidentialité garantissant le respect des exigences en matière de transparence, de sécurité et de protection des citoyens».

4.7. *Annexe — article 7*

4.7.1. L'article 7, paragraphe 2, doit être modifié comme suit:

«2. Le Conseil d'administration peut consulter le forum institutionnel et l'organisme de sécurité et de confidentialité».

4.8. *Annexe — article 8*

4.8.1. Ajouter, à l'article 8, paragraphe 3, un nouveau point 3) libellé comme suit:

«3. Le Conseil d'administration s'appuie sur deux organismes consultatifs mixtes, créés avec la société de promotion Galileo, à savoir un forum institutionnel et un organisme de sécurité et de confidentialité, composés tous deux d'un nombre égal de représentants des deux organismes et placés sous la présidence de la Commission européenne. Ces organismes peuvent émettre des avis sur des thèmes qui leur sont soumis par le Conseil d'administration. Les organismes sont institués pour une durée identique à celle de l'entreprise commune et composés de 30 membres, dont 15 sont nommés par le Conseil d'administration de l'entreprise commune et 15 par le Conseil d'administration de la société de promotion Galileo».

4.9. *Constitution parallèle d'une société de promotion Galileo (SPG)*

4.9.1. Le Comité recommande que l'on prépare un projet de structure de société à soumettre aux entreprises privées qui ont signé le mémorandum d'accord de mars 2001, en vue de créer une société de promotion Galileo à laquelle devraient notamment participer, outre les entreprises privées, les pouvoirs publics, et qui sera chargée de mettre en place des systèmes de définition et de certification des coûts et de stabiliser le système d'expansion, de développement, de renforcement et de maintenance de Galileo.

4.9.2. Cette société devrait passer progressivement du contrôle des pouvoirs publics à celui des investisseurs privés qui, à la fin du processus, devront détenir une participation majoritaire du point de vue financier, sans préjudice du contrôle et de la responsabilité politico-technique incombant au secteur public.

4.9.3. La SPG devrait participer, sur une base paritaire, aux deux organismes consultatifs conjoints entreprise commune/société de promotion Galileo, à savoir le forum institutionnel et l'organisme de sécurité et de confidentialité. Ces deux organismes devraient élaborer des avis à la demande de la SPG ou de l'entreprise commune.

4.9.4. Enfin, en plus de participer à la définition des services et à la conception du système, la SPG devrait également prendre activement part à la campagne d'information, de communication et d'appui au système Galileo jusqu'à la phase opérationnelle qui débutera en 2008.

Bruxelles, le 28 novembre 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 92/6/CEE du Conseil relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur»

(2002/C 48/09)

Le 11 juillet 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 du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2001 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité a adopté l'avis suivant par 113 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

La directive 92/6/CEE du Conseil relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur⁽¹⁾, prévoit l'installation de limiteurs de vitesse sur les véhicules de la catégorie M3⁽²⁾ ayant un poids maximal excédant 10 tonnes et sur les véhicules de la catégorie N3.

1.1. La proposition de modification de la directive 92/6/CEE faisant l'objet du présent avis vise à imposer l'installation de dispositifs de limitation de vitesse également sur des véhicules des catégories M2 d'un poids maximal inférieur à 5 tonnes (bus et autocars) et de la catégorie N2 (poids lourds d'un poids maximal supérieur à 3,5 tonnes).

1.2. Le tableau ci-dessous donne un aperçu clair de la situation actuelle et les changements induits par la proposition de la Commission.

⁽¹⁾ JO L 057 du 2.3.1992, p. 27.

⁽²⁾ Pour rappel, les catégories M et N comprennent les véhicules suivants:

M = Véhicules affectés au transport de personnes	M1 = 8 + 1 places M2 = > 8 + 1 places, poids maximum < 5 tonnes M3 = > 8 + 1 places, poids maximum > 5 tonnes
N = Véhicules affectés au transport de marchandises	N1 = Poids maximal ≤ 3,5 tonnes N2 = Poids maximal > 3,5 tonnes ≤ 12 tonnes N3 = Poids maximal > 12 tonnes

Limiteurs de vitesse — extension

(Proposition de la Commission COM(2001) 318 final du 14 juin 2001)

Catégorie	Vitesse max.	Calendrier	
Actuellement	M3	100 km/h	Véhicules neufs Immatriculés du 1.1.1988 au 1.1.1994
	N3	90 km/h	Immatriculés depuis le 1.1.1988
Proposition	M2/M3	100 km/h	Véhicules neufs Immatriculés du 1.1.2001 au 1.1.2004
	N2/N3	90 km/h	Immatriculés depuis le 1.1.2001

⁽¹⁾ Transports internationaux.

⁽²⁾ Transports nationaux uniquement.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite que la proposition de la Commission vise à garantir de meilleures normes pour accroître la sécurité routière, et donc la sécurité des usagers. La réduction des émissions polluantes entraînée par la limitation de la vitesse maximale de ce type de véhicules est également accueillie favorablement par le Comité eu égard à la politique de protection de l'environnement qu'il a toujours prônée. La proposition répond également à la nécessité d'uniformiser les pratiques dans les domaines du transport de marchandises et du transport de personnes, qui sont des secteurs-clés de l'économie de l'Union européenne. Par conséquent, le Comité approuve dans les grandes lignes la proposition de la Commission — sous réserve des demandes de modification présentées au chapitre 3 — comme il avait d'ailleurs approuvé dans un avis précédent⁽³⁾ la proposition qui était devenue la directive 92/6/CEE.

2.2. L'impact économique direct ne semble pas suffisamment important pour alourdir les charges pesant sur les entreprises de transport et les utilisateurs des véhicules concernés. L'installation d'un limiteur sur des véhicules déjà en

⁽³⁾ Avis du CES publié au JO C 40 du 17.2.1991.

circulation revient en moyenne à 500 EUR; pour les nouveaux véhicules, c'est sans conséquence puisque le limiteur est intégré dans l'équipement électronique. Une augmentation indirecte des coûts pour la collectivité est toutefois à craindre, comme expliqué plus en détail dans les observations spécifiques.

2.3. Il importe au plus haut point que la législation faisant l'objet de la communication entre également en vigueur dans les pays de l'Est, en particulier ceux qui sont candidats à l'adhésion, sans aucune dérogation possible. Toute approche législative différente aurait des répercussions sur tous les autres aspects mentionnés ci-dessus et constituerait en outre une nouvelle distorsion grave de la concurrence.

2.3.1. Il n'est en effet pas difficile d'imaginer qu'il sera massivement recouru aux véhicules immatriculés hors de l'Union européenne afin de développer des transports plus rapides, même si ceux-ci sont tout à fait sûrs car conformes aux règles communautaires en matière de sécurité routière active et passive.

3. Observations spécifiques

3.1. D'après la proposition de la Commission, le limiteur devrait être réglé à une vitesse identique pour les véhicules d'un poids total roulant autorisé de 4 tonnes et pour ceux de 40/44 tonnes. Le Comité est perplexe quant à ce choix.

3.2. Cette thèse n'apparaît en effet pas défendable d'un point de vue purement technique ni dans le contexte plus global de la politique des transports.

a) En ce qui concerne l'aspect technique, des limiteurs réglés à une vitesse identique équiperait des véhicules de poids différents, qui font en revanche l'objet d'une distinction dans le reste de la législation communautaire, eu égard à leurs caractéristiques techniques différentes. Prenons par exemple la directive 98/12/CE ⁽¹⁾, relative à l'homologation des véhicules en ce qui concerne le freinage, qui prévoit pour les véhicules de catégorie N2 (12 tonnes) une vitesse d'essai de 100 km/h avec une distance de freinage de 112 m. Les essais effectués sur route par les constructeurs, au cours de la procédure de pré-homologation, avec des véhicules de masse inférieure à 7,5 tonnes, donnent à une vitesse de 110 km/h des distances de freinage bien inférieures à 112 m. Pour un véhicule de 4,5 tonnes roulant à 110 km/h, la distance de freinage est d'environ 92 m. Il convient de faire remarquer que les véhicules d'un poids maximum aussi bas sont dotés de systèmes propulseurs, de dispositifs de freinage et d'une chaîne cinématique appropriés et adaptés à des vitesses bien supérieures à celles dont il est question ici.

b) Quant à l'aspect de la politique des transports, il importe de tenir compte du fait que les véhicules en question sont conçus et utilisés pour la distribution, pour relier des entrepôts et des établissements commerciaux, pour le transport de marchandises périssables et pour le réapprovisionnement rapide des grandes surfaces (par exemple, en poisson ou en fruits et légumes); tous ces services ne peuvent pas être soumis, notamment, à des modalités de transport différentes.

À cela s'ajoute le fait que le commerce électronique (e-commerce), qui transforme littéralement certains secteurs économiques, demande des réponses rapides et souples en termes de transports, sous peine de voir le système perdre de sa valeur et s'effondrer si l'on ne recourt pas à un plus grand nombre de véhicules.

Il apparaît donc assez clairement qu'il n'est pas justifié de traiter de la même manière les petits et les grands véhicules; cela favoriserait la création de files interminables et encouragerait les manœuvres risquées ⁽²⁾. L'on peut supposer que les dépassements, en particulier, auraient lieu dans les côtes les plus raides du réseau routier, là où les véhicules plus lourds ralentissent encore du fait des résistances passives; cela entraînerait de nouvelles files, étant donné que l'infrastructure routière fait l'objet d'une utilisation mixte (voitures, autobus et camions), et donc des encombrements avec la pollution atmosphérique qui en découle.

3.3. Tout cela se traduirait en fin de compte par une augmentation sensible des coûts pour la collectivité et par conséquent pour l'économie toute entière.

3.4. Des considérations analogues s'appliquent au transport de personnes (catégorie M). Citons par exemple les minibus assurant la liaison avec les aéroports, ceux utilisés par les grands hôtels ou pour le transport des cadres, etc.

3.5. Le Comité propose donc que la Commission revoie sa proposition et prévoie des limiteurs réglés à une vitesse supérieure pour la catégorie des véhicules légers (M2 et N2).

3.5.1. Il y a lieu de rappeler que le seuil de 7,5 tonnes, déjà utilisé à des fins de limitation de vitesse dans de nombreux États membres (Royaume-Uni, Allemagne, France et Belgique), est le tonnage de référence pour l'application du système des écopoints en Autriche et sert aussi de base à la proposition de

⁽¹⁾ JO L 081 du 18.3.1998, p. 27.

⁽²⁾ La Commission elle-même admet cette éventualité et ce risque (cf. COM(2001) 318 final, volume I, p. 4).

directive sur l'uniformisation des restrictions de circulation le dimanche et les jours fériés ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2000) 759 final — JO C 120 E du 24.4.2001, p. 3.

3.6. En outre, il est manifestement nécessaire de modifier la directive 92/24/CEE afin de permettre l'homologation CE du limiteur de vitesse, modification que la Commission a en fait l'intention de présenter dès que possible.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les aides d'États à l'industrie houillère»

(2002/C 48/10)

Le 19 septembre 2001, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé 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 du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2001 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 107 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1. C'est la première fois que le CES est consulté dans ce domaine qui relevait traditionnellement du Comité consultatif CECA. Toutefois, le Traité CECA venant à expiration en juillet 2002, il est nécessaire de consulter les deux organes communautaires. C'est la raison pour laquelle le CES souhaite s'appuyer sur l'avis du Comité consultatif CECA qui bien évidemment a une plus grande expérience dans ce domaine, tout en se réservant la possibilité de formuler des observations permettant de faire cadrer cet avis avec d'autres avis qu'il aurait émis antérieurement en matière de politique énergétique et de sources d'énergie.

1.2. Cela permettra également de jeter les bases d'une exploitation de l'expérience si précieuse du Comité consultatif CECA en la matière dans le cadre des activités futures du CES, intégration dont l'étude par les deux organes en est à un stade très avancé, avant d'aboutir à une proposition officielle à la Commission, au Parlement européen et au Conseil des ministres.

2. Observations

2.1. Le CES soutient la présentation de ce Règlement qui vise à maintenir jusqu'en l'an 2010, les conditions de compatibilité des aides que les États membres octroient à leurs industries houillères avec le marché commun après autorisation obligatoire de la Commission européenne.

2.2. Le CES considère que la sécurité de l'approvisionnement énergétique est, comme le mettent en évidence les circonstances actuelles, une préoccupation à long terme qui doit être prise en considération, de manière appropriée et proportionnée, lorsqu'il s'agit de formuler d'autres politiques telles que celles qui se réfèrent à la libre-circulation des marchandises ou à la concurrence.

2.3. Le CES soutient l'existence de trois catégories distinctes d'aides à l'industrie houillère: les aides exceptionnelles liées aux «charges héritées du passé», les aides à la sécurisation des ressources et enfin, les aides à la réduction organisée de l'activité.

2.4. Le CES approuve également tant les modalités générales d'application de ces aides que le système d'information par les États membres concernant celles-ci et le système d'évaluation et d'approbation par la Commission européenne, qui doivent garantir la plus grande transparence dans leur application de ces aides.

2.5. Le CES souhaite, comme il l'a fait pour d'autres sources d'énergie, marquer son soutien aux principes de dégressivité des aides publiques dans le temps et de rapprochement progressif de toutes les sources d'énergie des conditions normales du marché, afin d'éviter que certains secteurs ne fassent pas un effort suffisant pour augmenter leur productivité ou réduire, par des moyens technologiques, leurs coûts unitaires de production.

2.6. En conséquence, il estime que les 15 % de production d'électricité, qui selon la directive sur le marché intérieur de l'électricité, peuvent être considérés comme une priorité «non économique», constituent la limite maximale «d'énergie indigènes» qui, pour des raisons de cohérence législative, doivent être considérés comme susceptibles de recevoir des aides.

2.7. Toutefois, le CES ne voit pas bien comment la Commission européenne fait le lien entre ces aides à l'industrie houillère et l'encadrement des aides aux énergies renouvelables, ni comment se fera le transfert des ressources publiques du premier secteur à l'autre.

2.8. Il est certain que les deux sources d'énergie contribuent dans une mesure importante au renforcement de la sécurité de l'approvisionnement mais les aides à l'industrie houillère ne sont pas concédées dans la totalité des pays de l'Union européenne et la situation ainsi que les perspectives relatives aux énergies renouvelables ne sont pas comparables à celles du premier secteur. Les énergies renouvelables sont des industries naissantes et géographiquement décentralisées tandis que l'industrie houillère est en net déclin depuis des décennies et de plus, concentrée au plan régional et local. L'impact social et sur l'emploi est par conséquent totalement distinct et les solutions à apporter doivent donc être différentes.

2.9. Le CES souhaite donc marquer son soutien à la proposition du Comité Consultatif de la CECA selon laquelle l'encadrement de ces aides, dont la période s'étend jusqu'en 2010, ne devrait pas être révisé, déjà et comme le prévoit le Règlement en 2008, ce que justifie la Commission par le fait qu'à ce moment-là le régime général qui régit à titre transitoire les aides aux énergies renouvelables viendra à expiration. Le CES estime que ce raisonnement n'est pas fondé dès lors que la directive sur les énergies renouvelables prévoit déjà un encadrement des aides spécifiques pour celles-ci, probablement distinct de celui qui est actuellement en vigueur, basé sur l'encadrement général des aides à la protection de l'environnement. En conséquence, la période d'application du nouvel encadrement des aides aux énergies renouvelables pourrait également coïncider avec l'échéance de l'an 2010, s'alignant sur celle relative à l'industrie houillère.

2.10. Le Comité estime avec le comité consultatif de la CECA qu'une réglementation qui a pour but l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et une consolidation du socle des énergies primaires ne peut exiger dans le même temps le démantèlement continu de toutes les aides à l'industrie houillère. Le Comité se félicite de la possibilité de laisser aux États membres la faculté de viser à une aide minimale stable pour le charbon indigène, qui permette l'accès aux gisements essentiels. Cela inclut l'existence d'une infrastructure fonctionnelle, d'un personnel qualifié et d'un savoir-faire technique. Le démantèlement continu des aides publiques ne peut dès lors être exigé que jusqu'au moment où l'on atteint le niveau minimum, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement.

2.11. Le CES propose par conséquent le maintien dans son intégralité du régime actuel, y compris ce qui concerne les aides à la fermeture d'installations, jusqu'en l'an 2010. Cependant, il est favorable à ce qu'il soit procédé, en l'an 2008, à une évaluation du régime en vigueur et à l'engagement d'un débat sur le régime qui devrait entrer en vigueur en l'an 2011, de manière à ce que l'industrie, les travailleurs et les usagers puissent avoir suffisamment de temps pour se préparer.

2.12. En outre, cela aurait un effet très positif sur deux des pays candidats à l'adhésion à l'UE qui ont une grande industrie houillère (Pologne et République tchèque), car autrement ils disposeraient d'un délai beaucoup trop court pour pouvoir restructurer ce secteur, important au plan social et économique, ce qui pourrait les conduire à demander de pouvoir bénéficier de périodes transitoires, qui ne feraient que fragmenter le marché intérieur de l'électricité.

Bruxelles, le 28 novembre 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° 404/93 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane»

(2002/C 48/11)

Le 14 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 25 octobre 2001 (rapporteur: M. Espuny Moyano).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 108 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. La Commission vise par sa nouvelle proposition à apporter à l'OCM dans le secteur de la banane un ensemble de modifications visant essentiellement à mettre en place la deuxième phase des arrangements souscrits avec les États-Unis et l'Équateur respectivement les 10 et 30 avril 2001.

1.1.1. Ces arrangements ont été souscrits afin de mettre un terme au contentieux qui opposait l'Union européenne à ces deux pays dans le secteur de la banane. Le compromis ainsi trouvé repose sur l'adaptation en deux phases du régime communautaire d'importation de bananes:

- la première phase, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001, avec l'adoption du règlement sur les dispositions d'application du régime d'importation de bananes, qui prévoit de nouvelles modalités de délivrance des certificats d'importation fondées sur des périodes historiques de référence, et,
- la deuxième phase, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002, et qui prévoit la modification de certaines dispositions du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil.

1.1.2. La mise en œuvre de la deuxième phase dépend de l'obtention, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, de dérogations («waivers») apportées respectivement aux articles I^{er} (préférence tarifaire pour les produits ACP signataires de la Convention de Cotonou) et XIII (quota spécifique réservé aux bananes des pays ACP) de l'accord du GATT.

1.2. La Commission profite de cette nouvelle proposition de modification du règlement (CEE) n° 404/93 pour mettre à jour différentes dispositions qui n'étaient plus d'actualité et qui concernent:

- le code NC de la nomenclature tarifaire et statistique et du tarif douanier commun;
- le financement des aides aux organisations de producteurs;
- le comité de gestion de la banane.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît les efforts consentis par la Commission pour parvenir à un accord avec les États-Unis et l'Équateur mettant fin au différend sur le commerce de la banane et partant aux mesures de rétorsion prises à l'encontre des produits européens.

2.2. Le Comité considère néanmoins que le transfert de 100 000 tonnes du contingent C au contingent B aura pour effet d'augmenter les importations de bananes à un taux réduit, ce qui entraînera une baisse des prix et aura une incidence défavorable sur les revenus des producteurs.

2.3. Le Comité déplore qu'il n'ait pas été compte, lors de la précédente modification du règlement (CEE) n° 404/93, de son avis du 29 mars 2000 ⁽¹⁾ en ce qui concerne différents aspects d'une extrême importance, tels que:

- l'opposition à l'établissement au 1^{er} janvier 2006 d'un système uniquement tarifaire et la demande du maintien d'un système de contingents tarifaires pendant au moins dix ans, au terme desquels la possibilité d'introduire un autre régime serait examinée. Cette période pourrait être mise à profit afin d'évaluer, en particulier, l'impact du nouveau régime dans les différentes régions communautaires productrices, en ce qui concerne l'emploi, les structures de production, les revenus des producteurs et l'évolution des prix sur le marché;
- la possibilité d'une révision du volume du contingent additionnel autonome (contingent B) afin de le rendre conforme aux exigences du marché et plus réaliste, de manière à éviter aussi bien une situation de pénurie que de surapprovisionnement du marché;

⁽¹⁾ JO C 140 du 18.5.2000.

- le choix d'une méthode pour l'attribution des certificats d'importation qui permette aux PME de producteurs et de distributeurs d'opérer sur le marché sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises multinationales, afin de garantir au consommateur la liberté de choix et un rapport qualité/prix répondant également aux exigences sanitaires et environnementales;
- l'établissement de mesures d'accompagnement afin de remédier aux conséquences, pour les producteurs communautaires, de la nouvelle modification du régime d'importation;
- la mise en œuvre de mesures de soutien particulières en faveur des producteurs somaliens afin de les aider à affronter l'instabilité politique qui règne dans ce pays et qui les empêche d'exporter de façon régulière des bananes à destination du marché communautaire.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité est conscient de la nécessité d'adapter le régime d'importation de bananes établi par le règlement (CEE) n° 404/93 aux accords souscrits avec les États-Unis et l'Équateur et dès lors il n'est pas opposé au transfert de 100 000 tonnes du contingent C au contingent B ni au fait que le contingent C soit réservé aux bananes originaires des pays ACP.

3.2. Le Comité attire l'attention sur le fait qu'avant de modifier l'actuel règlement (CEE) n° 404/93, il est nécessaire d'obtenir dans le cadre de l'OMC l'octroi de deux dérogations («waivers») aux articles I^{er} et XIII de l'accord du GATT, lesquelles seraient d'application jusqu'en 2008, année de l'expiration du régime en vigueur avec les pays ACP, faute de quoi la production de ces pays serait privée de toute protection.

3.3. Le Comité est d'avis que toute modification de l'OCM de la banane porte atteinte à la protection offerte aux producteurs communautaires et que l'actuel cadre législatif n'apporte pas les garanties nécessaires à la commercialisation des bananes communautaires. Il considère dès lors nécessaire de renforcer et consolider le mécanisme d'aide visant à compenser la perte de revenu, de telle sorte que son fonctionnement et son coût ne puissent être remis en question lors de réformes ultérieures visant à réduire le budget de la politique

agricole commune. Une telle mesure se justifie au titre de l'article 299.2 du traité qui constitue la base juridique autorisant l'adoption de mesures spécifiques pour l'application des politiques communautaires dans les régions ultrapériphériques.

3.4. Le Comité juge nécessaire l'introduction d'une clause autorisant les États membres producteurs à limiter volontairement la production de bananes admises au bénéfice de l'aide compensatoire aux superficies plantées en bananes au moment de l'adoption de cette décision. Cette mesure serait destinée à protéger les producteurs traditionnels de bananes, travaillant dans des zones de faible productivité mais d'une grande importance environnementale, qui risqueraient d'être davantage touchés par un partage éventuel de l'aide en cas de dépassement du quota régional et global maximal garanti. Par ailleurs, certaines des nouvelles plantations font l'objet d'une culture intensive, ce qui peut avoir des incidences négatives sur la préservation de l'environnement.

3.5. Le Comité signale l'existence d'une erreur dans les chiffres figurant sur la fiche financière annexée à la proposition de la Commission, dans le calcul consistant à soustraire des pertes de droits de douane, soit 20,8 millions EUR, les 7,5 millions correspondant aux nouveaux droits. Le résultat est évidemment de 13,3 millions EUR et non pas 15,3, comme indiqué dans le document de la Commission.

4. Conclusions

4.1. Le Comité est conscient de la nécessité d'adapter le régime d'importation de bananes établi par le règlement (CEE) n° 404/93 afin de mettre un terme au contentieux qui affecte le secteur de la banane dans le cadre de l'OMC et partant aux mesures de rétorsion adoptées unilatéralement par les États-Unis contre les importations de certains produits en provenance de l'Union européenne.

4.2. Le Comité réaffirme que cette adaptation de l'OCM de la banane, qui est nécessaire, ne doit pas compromettre l'efficacité de l'organisation commune des marchés de la banane dans la réalisation de ses objectifs fondamentaux, notamment en ce qui concerne le maintien de la garantie de la commercialisation des bananes communautaires et ACP, tout en assurant aux producteurs des revenus appropriés et en permettant aux consommateurs d'accéder dans toute la Communauté et à des prix raisonnables à une offre variée de bananes d'origines diverses.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur «Les résultats de la programmation des Fonds structurels pour la période 2000/2006 (Objectif 1)»

(2002/C 48/12)

Le 5 juillet 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur «Les résultats de la programmation des Fonds structurels pour la période 2000/2006 (Objectif 1).»

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis à l'unanimité le 12 novembre 2001 (rapporteur: M. Christie).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 114 voix pour, 1 voix contre et 0 abstention.

1. Introduction

1.1. La révision du cadre réglementaire des Fonds structurels a donné lieu à un nouveau règlement ((CE) n° 1260/1999) portant dispositions générales sur les Fonds structurels, qui modifie les procédures de mise en œuvre des Fonds pour la période 2000-2006. Plusieurs de ces modifications ont donné lieu à un transfert de responsabilités accrues aux États membres en ce qui concerne la gestion, la mise en œuvre et le suivi des Fonds structurels; elles concernent notamment les aspects suivants:

- élargissement et renforcement du partenariat en vue d'augmenter la valeur ajoutée;
- une programmation décentralisée des actions, l'État membre ou l'autorité de gestion — et non la Commission — adoptant le complément de programmation, après l'accord du comité de suivi;
- l'État membre assume la responsabilité générale de la mise en œuvre, du suivi et de l'efficacité des interventions;
- l'évaluation n'est plus conçue comme un exercice séparé, mais, tout en restant indépendante, elle fait partie intégrante du processus de préparation, de mise en œuvre, de suivi et de révision de la programmation.

1.2. Outre la modification des procédures, la révision du cadre réglementaire visait également à assurer la cohérence entre les programmes des Fonds structurels pour la période 2000-2006 et d'autres actions ou programmes ayant une incidence sur le développement économique et social des régions éligibles dans toute l'Europe. Il s'agit notamment des interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI), du Fonds de cohésion, des objectifs du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), et — au niveau des États membres — de la stratégie européenne pour l'emploi et des priorités des plans d'action nationaux pour l'emploi.

1.3. Eu égard aux nouveaux règlements des Fonds structurels, la Commission a mené des discussions approfondies avec les régions et États membres éligibles aux aides d'objectif 1. Ces discussions avaient pour but de veiller à ce que le transfert de responsabilités accrues aux États membres en matière de mise en œuvre et le suivi des Fonds structurels s'accompagne d'un programme d'action de meilleure qualité que celui qui avait été présenté lors des périodes précédentes.

1.4. La communication ⁽¹⁾ présente en détail le résultat de ces négociations, et décrit l'impact attendu des nouveaux programmes d'objectif 1 ayant été adoptés.

2. Observations générales

2.1. Il est clair que la Commission a tout mis en œuvre afin que les programmes d'objectif 1 soient de la meilleure qualité possible, ce dont le Comité se réjouit au plus haut point. Il est assez surprenant de constater que la qualité des programmes soumis à la Commission variait fortement, même au sein d'un même État membre. Cela signifie que des pratiques différentes ont cours dans les diverses régions éligibles, et qu'il serait peut-être souhaitable que des «meilleures pratiques» soient adoptées par d'autres régions éligibles d'un même État membre.

2.1.1. Il importe que la Commission réexamine en temps utile les décisions prises sur la base de considérations relatives au «contrôle de la qualité» lors de la sélection des projets. Les critères appliqués par la Commission, convaincue que les programmes d'objectif 1 étaient définis de manière adéquate, sont-ils les bons, en ce sens qu'il contribuent le plus aux efforts de développement économique des régions concernées? Par exemple, le chômage chez les femmes est particulièrement élevé; les études relatives à la «qualité» des programmes tiennent-elles compte de l'impact des plans de développement régionaux sur ce groupe?

⁽¹⁾ COM(2001) 378 final.

2.1.2. Bien que la participation des partenaires économiques et sociaux à chaque stade important du processus de préparation et de mise en œuvre (y compris le suivi) demande beaucoup de temps, il est presque certain que tous les coûts occasionnés par cette participation sont compensés par la meilleure qualité des programmes de développement économique qui en résulte.

2.2. Le Comité se réjouit de ce qu'un rôle plus important qu'auparavant ait été attribué au partenariat lors de la préparation des actuels programmes d'objectif 1. Le Comité soutient depuis longtemps que le partenariat est un facteur de succès pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'aide régionaux, car il repose sur l'utilisation de connaissances approfondies des difficultés et opportunités économiques et sociales particulières auxquelles une région donnée est confrontée.

2.3. Le Comité constate que l'adoption des programmes a demandé plus de temps (parfois beaucoup plus) que les cinq mois prévus par les règlements. C'est regrettable car cela a inévitablement retardé la mise en œuvre des programmes dans les régions concernées. Bien que ces délais soient souvent compréhensibles, ils n'en traduisent pas moins l'incapacité de certaines régions et États membres à se conformer aux exigences relatives au document de programmation, auxquelles il convient de satisfaire avant que les programmes puissent être approuvés. Le Comité juge cela fâcheux et souligne la nécessité pour les régions et les États membres concernés de préparer mieux et plus rapidement les documents de programmation.

2.4. Il apparaît que le recours à des «orientations indicatives» a permis de perfectionner les futurs programmes d'objectif 1. Il est clair que les changements survenus dans l'environnement économique et social général impliquent que certaines mesures de développement économique plus traditionnelles, qui étaient autrefois encouragées par les régions d'objectif 1, ne sont plus aujourd'hui susceptibles d'apporter la meilleure valeur ajoutée aux perspectives de développement économique régional. Il importe que la Commission continue à analyser les mesures susceptibles de stimuler le plus la croissance économique régionale dans les régions en retard de développement et — dans le cadre du partenariat — de prodiguer en conséquence des conseils aux régions.

2.5. Le Comité se réjouit de ce que la Commission ait accordé beaucoup d'attention à l'introduction de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes d'objectif 1 dans les États membres. Il est essentiel que la gestion financière des programmes d'objectif 1 soit efficace et effective, et que les procédures permettent une vérification complète et transparente des moyens financiers dépensés pour chaque programme. Le Comité invite instamment la Commission à suivre ces systèmes de près afin de s'assurer que la pratique quotidienne soit conforme aux exigences définies dans les règlements.

2.6. Malgré la qualité élevée des évaluations ex ante, il importe évidemment que tous les programmes d'objectif 1 fassent l'objet d'une évaluation régulière, que les résultats soient mesurables et que l'efficacité de l'aide soit surveillée. Comme le note la Commission, l'évaluation régulière de l'aide constitue elle-même un outil de gestion extrêmement utile.

3. Observations spécifiques

3.1. Il importe que les aides octroyées dans le cadre des Fonds structurels visent à augmenter les niveaux de productivité dans les régions d'objectif 1. En conséquence, le CES note que pour la période actuelle, la part des aides destinées aux investissements dans les ressources humaines est légèrement plus importante que lors des périodes de programmation précédentes.

3.2. Bien que l'on s'attende à ce que la mise en œuvre des aides des Fonds structurels dans le cadre d'objectif 1 augmente sensiblement le taux de croissance du PIB dans les États membres bénéficiaires, la production macroéconomique réelle sera grandement influencée par les perspectives économiques pour l'UE dans son ensemble. Par conséquent, les données relatives au PIB telles qu'elles sont présentées doivent être considérées uniquement comme indicatives. En clair, si l'économie de l'UE est de manière générale moins performante que prévu, cela aura des retombées importantes pour les régions moins prospères.

3.3. La mise en œuvre des aides des Fonds structurels a une efficacité à long terme qu'il est difficile de saisir au moyen d'indicateurs économiques à court terme (tels que le PIB, les niveaux d'investissement, etc.). En particulier dans les domaines du développement des ressources humaines et de l'investissement dans la capacité de R&D, les résultats de politiques menées actuellement peuvent mettre des années à se faire jour. Il importe que l'évaluation finale de l'efficacité des programmes actuels tienne compte à la fois de mesures qualitatives du développement économique et d'indicateurs quantitatifs.

3.4. Le Comité accueille favorablement l'accent mis par la Commission sur l'additionnalité. En cas de récession économique exerçant une pression sur les dépenses publiques, les gouvernements ont tendance à diminuer les ressources accordées aux programmes d'investissement en capital plutôt que celles destinées aux programmes de dépenses courantes. Invariablement, cela se fait au détriment des régions les moins prospères. Il est essentiel que les États membres continuent à honorer leurs engagements envers les programmes de cohésion économique et sociale.

4. Conclusion

4.1. Le Comité accueille favorablement le document de la Commission. Il est évident que la Commission a fourni des efforts importants pour garantir une mise en œuvre adéquate des nouvelles réglementations des Fonds structurels en ce qui

concerne les programmes d'objectif 1. Il importe toutefois que l'efficacité marquant le début de cette nouvelle phase de programmation soit confirmée pendant toute la période de programmation en procédant en temps utile à l'élaboration de rapports, au suivi et à l'évaluation des résultats dans les régions mêmes.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil visant à garantir une imposition effective, à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts»

(2002/C 48/13)

Le 30 août 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 13 novembre 2001 (rapporteur: M. Ravoet).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté par 117 voix pour et 3 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté. Le Comité économique et social avait élaboré un avis à ce sujet le 24 février 1999 ⁽¹⁾.

1.1. La proposition de directive à l'examen a pour but de garantir une imposition effective, à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous la forme de paiements d'intérêts. Plus précisément, le but visé est de veiller à ce que l'intérêt versé dans un État membre à un bénéficiaire effectif (personne physique) résidant dans un autre État membre puisse effectivement être imposé conformément au droit national de cet État membre (ci-après «État membre de résidence»).

2. Contexte général

2.1. Conformément aux conclusions du Conseil Écofin du 1^{er} décembre 1997 ⁽²⁾, la proposition de directive de 1998 se fondait sur ce que l'on appelait alors le «modèle de coexistence», selon lequel chaque État membre avait la possibilité, soit de procéder à un prélèvement à la source sur les paiements d'intérêts aux personnes physiques résidant dans d'autres États membres, soit d'informer l'État membre de résidence du bénéficiaire effectif afin de permettre l'imposition.

1.2. La proposition de directive à l'examen remplace la proposition publiée par la Commission le 20 mai 1998, qui visait à garantir un minimum d'imposition effective des

⁽¹⁾ JO C 116 du 28.4.1999, p. 18.

⁽²⁾ JO C 2 du 6.1.1998, p. 1.

2.2. Après l'acceptation, lors du conseil d'Helsinki de décembre 1999 ⁽¹⁾, du principe selon lequel «tous les citoyens qui résident dans un État membre de l'Union européenne devraient payer l'impôt exigible sur la totalité des revenus de leur épargne», les États membres, au cours du Conseil européen de Santa Maria da Feira ⁽²⁾, sont parvenus à un accord sur le fait qu'un échange d'information sur une base aussi large que possible devait constituer l'objectif final au sein de l'Union européenne. La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche conservaient toutefois la possibilité d'appliquer, pendant une certaine période, un système de prélèvement à la source, pour autant qu'une partie appropriée de la recette de ce prélèvement soit cédée au pays de résidence du percepteur du revenu.

2.3. Dans le même temps, il était convenu que la Présidence du Conseil et la Commission entameraient, dès la conclusion d'un accord sur le contenu essentiel de la directive, des négociations avec les États-Unis et avec d'importants pays tiers (la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, l'Andorre et Saint-Marin) afin de favoriser l'adoption de mesures équivalentes dans ces pays. Les États membres concernés se sont également engagés à encourager simultanément l'adoption des mêmes mesures dans tous les territoires dépendants ou associés essentiels (îles anglo-normandes, île de Man et territoires dépendants ou associés des Caraïbes).

2.4. Le «contenu essentiel» de la directive a été défini par le Conseil Écofin lors de sa réunion à Bruxelles les 26 et 27 novembre 2000 ⁽³⁾.

2.5. Cette nouvelle approche du Conseil a reçu le soutien de la Commission. Cette dernière, compte tenu du fait que la nouvelle approche se démarque clairement des principes antérieurs, a choisi de retirer sa directive de 1998. La nouvelle proposition de directive, qui tente de refléter aussi fidèlement que possible les éléments de l'accord entre les États membres, a été rendue publique le 18 juillet 2001.

3. Contenu essentiel du document de la Commission

3.1. La directive vise à garantir une imposition effective des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts que les

épargnants («bénéficiaires effectifs» des revenus) résidant dans la Communauté perçoivent dans un autre État membre. Elle ne concerne pas les régimes nationaux d'imposition des revenus de l'épargne.

3.2. L'on entend par «bénéficiaires effectifs» les personnes physiques qui perçoivent lesdits revenus pour leur propre compte. Par extension, la directive s'appliquera également lorsque l'intérêt est versé à certaines «entités» qui ne sont pas des personnes morales, qui ne sont pas soumises aux dispositions du droit commun relatives à la fiscalité des entreprises et qui ne sont pas non plus des organismes de placement collectifs en valeurs mobilières (ci-après «OPCVM») (voir paragraphe 3.6).

3.3. Toute personne physique bénéficiant d'un paiement d'intérêts est réputée agir pour son propre compte, à moins qu'elle n'apporte la preuve du contraire. Ce peut être le cas lorsque cette personne agit en tant qu'agent payeur (voir paragraphes 3.5 et 3.6) ou pour le compte d'une personne morale, d'un OPCVM ou de toute autre entité mentionnée dans le texte de la directive. C'est également le cas lorsqu'elle agit au nom d'une autre personne physique.

3.4. Tout bénéficiaire effectif doit être identifié de manière appropriée et son domicile doit être établi. La directive impose expressément des normes en la matière, lesquelles font office de standard minimum pour les États membres. En outre, une distinction est établie entre les relations contractuelles qui existaient avant l'entrée en vigueur de la directive et celles qui sont postérieures à cette date. S'agissant de la première catégorie, l'on s'en tient à l'information disponible sur la base de la réglementation sur le blanchiment d'argent. Pour la deuxième catégorie, des règles spécifiques sont établies.

3.5. La directive doit être appliquée par l'agent payeur. C'est donc l'opérateur économique qui paie l'intérêt au bénéficiaire effectif, ou qui attribue le paiement d'intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif, qui collecte l'information ou qui applique le prélèvement à la source. La plupart du temps, il s'agit d'un organisme financier, mais lorsque ce paiement est effectué directement par le débiteur, ce dernier est considéré comme agent payeur.

3.6. De même, toute entité qui n'est pas une personne morale, qui n'est pas soumise aux dispositions du droit commun relatives à la fiscalité des entreprises et qui n'est pas un OPCVM ou qui choisit de ne pas être traitée comme tel, est considérée comme agent payeur. Cette assimilation se fait au moment de la réception de l'intérêt ou au moment de la demande de paiement de ce dernier. La directive devra donc être appliquée à ce moment précis (ce système est désigné sous le nom d'«agent payeur à réception»). Les entités visées sont la plupart du temps des entités qui ne font pas l'objet de contrôles très stricts de la part des autorités fiscales. Le fait de les considérer comme agents payeurs les soumet au champ d'application de la directive.

(1) Conclusions de la présidence du conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999. Communiqué de presse n° 00300/1/99 du 11.12.1999, publié sur le site internet du Conseil de l'Union européenne (<http://ue.eu.int>).

(2) Annexe IV des conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000. Communiqué de presse n° 200/1/00 du 19 juin 2000 publié sur le site internet du Conseil de l'Union européenne.

(3) Conclusions du Conseil Écofin des 26 et 27 novembre 2000. Communiqué de presse n° 13861/00 (presse 453) du 26 novembre 2000, publié sur le site internet du Conseil de l'Union européenne).

3.7. Le nouveau texte comporte également une définition de la notion de «paiement d'intérêt» qui se distingue des définitions utilisées dans les États membres. Celle-ci couvre en fait tous les revenus de créances, y compris ceux provenant de bons de capitalisation et de zéro-bonds. Il s'agit dans ce cas du montant des revenus au moment de la cession, du remboursement ou du rachat de la créance. Tous les paiements d'intérêts effectués dans la Communauté sont visés, quel que soit le lieu d'établissement du débiteur.

3.8. Cette définition englobe les revenus, provenant expressément de paiements d'intérêts (en application de l'approche dite du «couponnage»), qui sont distribués par des OPCVM, par les entités visées au paragraphe 3.6 (qui ont choisi d'être considérées comme OPCVM) ainsi que par les organismes de placement collectifs extérieurs à l'Union européenne.

Le produit de la vente, du remboursement ou de la cession d'actions ou de certificats de participation dans l'un(e) des OPCVM, des entités ou des organismes précités, pour autant qu'ils aient investi plus de 15 % de leurs avoirs (40 % au cours de la période de transition de sept ans) dans des créances, tombe également dans le champ d'application de la directive. Dans ce cas, c'est soit la quote-part des intérêts compris dans le produit de la vente, soit — quand cette quote-part n'est pas connue — la totalité du montant qui est considérée comme paiement d'intérêt aux fins de la directive.

3.9. Dans les États membres qui ont opté en faveur de l'échange d'information, les agents payeurs collectent toutes les données utiles sur les paiements d'intérêts et les transmettent à l'autorité compétente de leur pays.

3.10. Cette dernière, à son tour, transmet ces données aux autorités compétentes de l'État membre de résidence. Cette transmission se fait automatiquement et a lieu au minimum une fois par an, dans les six mois suivant la fin de l'année au cours de laquelle les revenus ont été perçus.

3.11. La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche, pendant une période de transition de sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive, soumettent les paiements d'intérêts à un prélèvement à la source. Au cours de cette période, ces États membres conservent le droit de ne pas transmettre des informations aux autres États membres, mais ils sont en droit de les recevoir.

Au cours des trois premières années de la période de transition, le prélèvement est de 15 %; il passe ensuite à 20 % pour le reste de la période.

3.12. Dans les États membres précités, les bénéficiaires effectifs doivent toujours conserver la possibilité de ne pas être soumis au prélèvement à la source. Ils sont alors seulement imposés dans leur État membre de résidence. À cet effet, il y a

lieu de prévoir l'application, dans ces trois États membres, tant de la procédure visée au paragraphe 3.9 (le «bénéficiaire effectif» autorisant dans ce cas l'agent payeur à transmettre l'information aux autorités fiscales) que de l'utilisation d'un certificat délivré par l'autorité compétente de l'État membre de résidence.

3.13. 75 % des revenus du prélèvement à la source doivent être reversés à chaque État membre de résidence concerné, et ce dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice fiscal. 25 % restent acquis à l'État membre qui a procédé au prélèvement.

3.14. Au cours de la période de transition visée, les États membres de résidence sont tenus de prévoir une procédure afin d'empêcher la double imposition.

3.15. Sur la base de ce que l'on a appelé la «grandfathering clause», les obligations et les autres titres de créance négociables émis avant le 1^{er} mars 2001 ou dont le prospectus d'émission a été approuvé avant cette date, ainsi que les intérêts qu'ils génèrent, sont exclus du champ d'application de la directive. En cas d'émission «en continu», une réglementation spécifique s'applique aux tranches émises à partir du 1^{er} mars 2002. Dans le cas où une telle émission «en continu» est le fait d'un gouvernement, l'émission des nouvelles tranches après cette date fait tomber l'entière part de l'émission dans le champ d'application de la directive. S'agissant par contre des émissions effectuées par d'autres organismes (privés), seules les tranches émises à partir de la date mentionnée sont concernées par la directive. Ces exceptions ne s'appliquent qu'au cours de la période de transition de sept ans visée au paragraphe 3.11.

3.16. Au cours de cette même période, la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche peuvent s'abstenir d'effectuer des prélèvements à la source en ce qui concerne les paiements d'intérêts résultant d'émissions effectuées par des organismes internationaux, si cela risque d'être contraire aux règles des traités internationaux que ces États membres ont souscrits.

3.17. Les États membres ont également la liberté de procéder à d'autres prélèvements à la source (du type «débiteur», par exemple) sur ce type de revenus. Ces prélèvements ne présentent aucune incompatibilité avec le prélèvement à la source prévu par la directive (voir paragraphe 3.11).

3.18. Les États membres doivent veiller à faire appliquer les mesures nécessaires avant le 1^{er} janvier 2004 afin de satisfaire à la directive.

3.19. Tous les trois ans, la Commission transmet au Conseil un rapport sur le fonctionnement de la directive. Les modifications nécessaires pourront ainsi être proposées.

4. Observations générales

4.1. Le Comité s'est déjà exprimé sur la question de l'imposition des revenus de l'épargne transfrontalière dans l'Union européenne, notamment dans ses avis sur «La fiscalité directe et indirecte⁽¹⁾», «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux⁽²⁾» et sur la précédente proposition de directive⁽³⁾.

4.2. Le Comité constate que, depuis la publication de la précédente proposition de directive en 1998, de nombreux efforts ont été accomplis dans ce domaine par tous les intéressés. Le Conseil européen, le Conseil Écofin, les présidences successives et la Commission avec ses services ont tout mis en œuvre pour faire avancer ce dossier. Le progrès réalisé est remarquable.

4.3. La proposition de directive à l'examen fait partie d'un ensemble de mesures fiscales (le «paquet fiscal») sur lequel le Conseil Écofin est parvenu à un accord le 1^{er} décembre 1997. Ce texte est en principe considéré comme formant un tout avec le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et avec un régime communautaire concernant les paiements d'intérêts et des redevances entre entreprises. Il a été convenu en outre que les activités relatives aux éléments constitutifs du «paquet fiscal» se dérouleraient selon un calendrier parallèle — le but étant de parvenir, dans la mesure du possible, à un accord définitif sur la totalité du «paquet» au plus tard le 31 décembre 2002. Aux yeux du Comité, le respect de ce principe de parallélisme dans l'avancement des travaux concernant les trois éléments du «paquet fiscal» est très important. La coordination de la fiscalité de l'épargne au sein de la Communauté constitue d'ailleurs un facteur essentiel qui permettra de faire avancer certains autres processus d'intégration au niveau européen.

4.4. L'on signalera en passant que deux États membres, à savoir l'Autriche et le Luxembourg, ont déclaré qu'ils ne donneront leur accord à la directive sur l'imposition des revenus de l'épargne que lorsqu'une décision contraignante sera intervenue quant au retrait des 66 mesures prises en considération dans le cadre de l'application du code de conduite⁽⁴⁾.

4.5. Le Comité se félicite de la proposition de directive à l'examen. Le choix en faveur de la généralisation, comme but

ultime, de l'échange mutuel d'informations entre les États membres a pour effet de permettre l'imposition des intérêts perçus à l'étranger au même taux de l'impôt sur le revenu normalement applicable à l'épargnant. De cette manière, il devient possible de contrer toute distorsion de la concurrence en matière fiscale.

Le Comité prend acte du fait que la proposition de directive fait partie d'un ensemble plus vaste et notamment du «paquet fiscal», que les trois éléments de ce «paquet» sont étroitement liés, que les activités en la matière dans les différents domaines se déroulent selon des calendriers parallèles, tout comme les déclarations politiques de certains États membres.

4.6. La proposition de directive a vu le jour au terme de tractations intenses qui ont été menées entre les États membres, pour l'essentiel au niveau du Conseil européen et du Conseil Écofin, et dont le nouveau texte reflète l'aboutissement. Un équilibre politique ayant été ainsi atteint, le Comité n'a aucunement l'intention de remettre en cause la position commune sur laquelle les États membres se sont accordés. Une telle attitude apparaîtrait d'autant moins recommandable que pas plus que celle à l'examen, les propositions précédentes ne recelaient la solution idéale. Au contraire, elles laissaient subsister certains contrastes entre États membres importateurs et exportateurs de capitaux et ne résolvaient pas — ou en partie seulement — des problèmes tels que le risque de délocalisation des marchés et des capitaux (par exemple dans le domaine des euro-obligations). Le Comité se bornera dès lors à formuler un certain nombre d'observations générales et à examiner des questions plus techniques.

4.7. De l'avis du Comité, l'inclusion dans les accords conclus entre les États membres⁽⁵⁾ des préoccupations relatives au maintien de la compétitivité des marchés financiers de l'Union européenne est tout à fait justifiée. Il convient d'éviter que les places financières ne se retrouvent dans une situation défavorable, avec le risque de délocalisation des capitaux à l'extérieur de l'UE qui pourrait en résulter. Le Comité se rallie à la conclusion du Conseil selon laquelle ce n'est que dans le cas où «... des assurances suffisantes concernant l'application des mêmes mesures dans les territoires dépendants ou associés et de mesures équivalentes dans les pays précités auront été reçues, (que) le Conseil, statuant à l'unanimité, décidera, sur la base d'un rapport, de l'adoption et de la mise en œuvre de la directive, au plus tard le 31 décembre 2002⁽⁶⁾». Il s'agit ici, selon le Comité, d'un facteur politique manifeste et crucial qui doit pouvoir, lors de la phase finale de décision, jouer un rôle majeur, voire décisif.

⁽¹⁾ JO C 82 du 19.3.1996.

⁽²⁾ JO C 296 du 29.9.1997.

⁽³⁾ JO C 212 du 28 avril 1999.

⁽⁴⁾ Conclusions du Conseil Écofin tenu à Bruxelles les 26 et 27 novembre 2000, communiqué de presse n° 13861/60.

⁽⁵⁾ Voir 2.8 ci-dessus.

⁽⁶⁾ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000.

4.8. Les accords précités semblent tout aussi importants lorsqu'il s'agit de lutter contre, et d'éviter, l'évasion fiscale et/ou la fraude fiscale dans le chef de personnes résidant dans l'Union européenne. Ils sont également cruciaux en ce qui concerne la protection des recettes fiscales des États membres. De fait, ce serait trop facile si les contribuables pouvaient de manière substantielle diminuer leurs impôts, voire y échapper totalement, en transférant leurs capitaux en dehors de l'Union européenne et donc en dehors du champ d'application de la directive, soit dans des territoires dépendants ou associés à un État membre, soit dans d'autres places financières souvent situées à proximité immédiate de l'UE.

4.9. De toute évidence, sur le plan technique, l'élaboration de la directive n'est pas chose aisée. Il n'en faut pas moins s'efforcer de parvenir à un maximum de transparence et de simplicité. L'exposé des motifs de la directive à l'examen en souligne la nécessité à plusieurs reprises, au même titre d'ailleurs que la nécessité de maintenir les charges des agents payeurs dans des limites raisonnables. Mais la proposition de directive à l'examen permettra-t-elle effectivement d'atteindre cet objectif et a-t-on vraiment tenu compte de cette préoccupation? Compte tenu de la complexité et des problèmes réels d'application, la question se pose de savoir s'il existe des garanties suffisantes afin que la réglementation soit appliquée sans distorsions de concurrence, partout dans l'UE. Il convient d'éviter les risques de distorsion de concurrence non seulement vis-à-vis des pays tiers mais aussi à l'intérieur de la Communauté. Dans ce sens, il serait par exemple opportun de mettre à la disposition des agents payeurs de tous les États membres des listes reprenant les types de personnes morales, ainsi que les catégories d'entités dont les bénéfices sont imposés en vertu des dispositions de droit commun relatives à la fiscalité des entreprises (au sens de l'article 2, paragraphe 1, lettre (b) du projet de directive), les unes comme les autres étant exclues de son champ d'application.

4.10. Une autre condition à remplir au cours de la période de transition est celle de l'évitement de distorsions de concurrence dans les relations entre les États membres qui appliqueront immédiatement le système d'information et les trois États membres qui en sont exemptés du fait qu'ils ont opté pour le système de prélèvement de la retenue fiscale à la source. Les difficultés d'application que rencontreront les agents payeurs auront en effet des répercussions bien plus importantes dans les pays ayant opté pour le prélèvement à la source que dans les autres pays où il est nécessaire de procéder à la collecte des données.

4.11. La Commission a annexé à sa proposition de directive une fiche d'impact, qui traite pour l'essentiel des éventuelles conséquences pour les entreprises. Elle parvient presque exclusivement à des constatations positives; lorsqu'elle entrevoit un risque, soit ce dernier est trop faible pour mériter que l'on en tienne compte, soit elle fait valoir qu'elle a déjà fait le maximum afin de réduire cet inconvénient. C'est surtout en ce qui concerne l'effet pour les agents payeurs (notamment les coûts

et les charges) que la Commission utilise un langage rassurant, alors même qu'il existe de sérieuses inquiétudes à ce sujet, notamment dans le secteur financier.

Le Comité se demande s'il ne serait pas possible d'améliorer la procédure afin que les fiches d'impact soient plus équilibrées. Une enquête effectuée par un organisme indépendant, par exemple, servirait l'objectivité et la crédibilité des conclusions. Citons, par exemple, l'approche de la Banque centrale européenne (BCE) qui entend imposer des obligations supplémentaires en matière de rapports statistiques pour les institutions de crédit de la zone euro. La BCE tente d'évaluer les conséquences de ses projets par le biais d'une procédure au sein du système euro (participation des banques «nationales») et de la consultation du secteur intéressé — la faisabilité des projets, notamment, est testée à l'aide de données factuelles, tandis que les coûts et les charges sont estimés grâce à un exercice d'évaluation, notamment pour les institutions de crédit.

4.12. Un système d'échange d'informations généralisé entre les États membres, tel que le prévoit la proposition de directive, est une première. Un tel système n'a jamais existé jusqu'ici et il se peut que sa mise en œuvre comporte, dans un premier temps, quelques risques. Sans préjudice de cet aspect, l'important pour le Comité est que le système tel que prévu concrètement soit applicable et opérationnel et qu'il permette, en utilisant des effectifs et des moyens proportionnés, de parvenir au résultat escompté, et cela tant en ce qui concerne les autorités nationales (en général les autorités fiscales) des différents États membres que les agents payeurs. Il s'agit par conséquent de concilier l'efficacité du système avec sa faisabilité sur le plan technique.

4.13. Lors de l'examen des nouveaux textes, on a pu constater que l'objectif du nouveau projet de directive a sensiblement changé. Il ne s'agit plus comme avant de «garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté», mais bien désormais de garantir une imposition de ces mêmes revenus selon les règles de l'État du bénéficiaire effectif.

Par ailleurs, le régime de la retenue fiscale figure dans cette nouvelle proposition sous un Titre III intitulé «Dispositions transitoires». Dans l'exposé des motifs et les considérants qui précèdent la directive, il est dit que trois États membres seulement peuvent appliquer ce régime pendant une certaine période «afin de leur laisser un plus long délai pour adapter leur législation» (au système d'échange d'informations généralisé). Ceci étant, le Comité s'interroge quant à cette nouvelle présentation des choses. En effet, les trois pays qui ont choisi d'appliquer le système de la retenue fiscale sont ceux qui connaissent un devoir de discrétion du banquier ou un secret bancaire fiscal. Force est en effet de constater que c'est un régime de retenue fiscale qui cadre le mieux avec ces principes.

Même si la conclusion finale va dans un autre sens, l'OCDE elle-même a encore récemment réaffirmé la valeur du devoir de discrétion et du secret bancaire fiscal dans une étude⁽¹⁾ publiée l'année dernière au sujet d'un meilleur accès des administrations fiscales aux informations bancaires.

Le nouveau texte ne souffle mot de ces principes et semble de ce fait vouloir en réduire la valeur. Toutefois, et comme il est dit plus haut, il est capital que les pays tiers et les territoires dépendants ou associés développent en même temps des régimes équivalents ou identiques sur le plan du contenu et du fonctionnement. Or il paraît évident que dans certains cas, les chances d'aboutir à un accord avec les pays et territoires en question sont plus qu'incertaines si on écarte a priori la solution de la retenue fiscale.

5. Observations particulières

5.1. Le Comité note que le texte de la proposition soulève des questions importantes dans différents domaines. Sans vouloir systématiquement mettre en cause tous les objectifs des dispositions envisagées, il semble nécessaire d'attirer l'attention sur les problèmes auxquels tout opérateur chargé de l'application de la directive, et notamment les agents payeurs, se trouvera confronté.

5.2. L'on mentionnera en premier lieu l'assujettissement des revenus des organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) qui investissent au moins à hauteur de 15 % (40 % au cours de la période transitoire) dans des créances⁽²⁾. Ce seuil a été fixé pour éviter d'inclure dans le champ d'application, des OPCVM qui n'investissent qu'à titre subsidiaire dans des créances et afin de parer à leurs nécessités de liquidité. Si l'on veut éviter que la quasi totalité des OPCVM ne tombent sous le coup de la directive, il y a lieu d'augmenter ce pourcentage de manière substantielle. Du reste, il n'est pas aisé, pour un agent payeur qui n'est pas en contact direct avec l'OPCVM, de connaître la politique de ce dernier en matière d'investissement.

5.3. Par ailleurs, toujours en ce qui concerne les revenus provenant des OPCVM, le Comité observe que la terminologie, dans la définition des revenus en question, n'est pas toujours très claire, et que sont inclus dans la définition des paiements d'intérêts, outre les intérêts proprement dits, des éléments qui ne ressortissent pas à l'objectif de la directive.

5.4. Il est compréhensible que, en vue de lutter contre certains points faibles de la directive, l'on place dans son champ d'application certaines entités hybrides⁽³⁾ (qui ne possèdent pas de personnalité juridique, ne sont pas imposées selon les règles applicables aux bénéfices des entreprises et ne sont pas des OPCVM). Toutefois, la solution envisagée est peu pratique. De plus, les obligations auxquelles sont soumis les opérateurs qui paient des intérêts à ces entités sont excessives. C'est le cas notamment de l'obligation qui consiste à communiquer à l'autorité nationale le montant de l'intérêt payé à ces entités.

5.5. Les règles relatives à l'identification des bénéficiaires effectifs⁽⁴⁾ vont plus loin que les règles habituellement fixées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. La distinction supplémentaire en fonction de la période à laquelle sont conclues les relations contractuelles constitue en tout état de cause une complication inutile; en outre, il devrait être affirmé clairement qu'un agent payeur ne peut être responsable de l'exactitude de la définition de la résidence fiscale du bénéficiaire effectif. Cette question relève de la responsabilité des autorités fiscales. Du reste, les règles prévues pour les titulaires d'un passeport d'un État membre ayant leur résidence fiscale à l'étranger sont inapplicables lorsque l'État tiers refuse de délivrer un certificat de résidence.

5.6. Le texte prévoit la possibilité pour les États membres d'annualiser les intérêts, c'est-à-dire de procéder au calcul de l'intérêt sur une base annuelle et de considérer cet événement comme le paiement d'un intérêt⁽⁵⁾. Ni les raisons ni la finalité de cette disposition ne sont exposées. L'application de cette disposition semble impossible sur le plan pratique et ne ferait que conduire à un déplacement des capitaux vers d'autres États membres qui n'ont pas levé cette option.

5.7. La clause «grandfathering»⁽⁶⁾ introduit une distinction entre les émissions de titres tombant dans le champ d'application de la directive et les autres. Dans la pratique, opérer une telle distinction est tout sauf simple, notamment pour les émissions hors UE. En ce qui concerne les émissions «en continu», le système particulier prévu pour les émissions des gouvernements et pour celles des émetteurs qui sont des entités y «assimilées» ne peut être appliqué dans la pratique que si des informations complémentaires concernant cette dernière catégorie d'émetteurs sont mises à disposition des agents payeurs.

(1) Document du «Committee on fiscal affairs» de l'OCDE: «Improving access to bank information for tax purposes», publié le 12 avril 2000. Document DAF/FE/CFA (2000)4/final.

(2) Articles 6.1, 2, 3, 6, 7 et 8 et paragraphe 3.8 ci-dessus.

(3) Voir article 4.2 et paragraphe 3.6 ci-dessus.

(4) Voir article 3 et paragraphe 3.4 ci-dessus.

(5) Voir article 6.5.

(6) Voir considérant 15 et paragraphe 3.15 ci-dessus.

5.8. La procédure destinée à éviter la double imposition entre en jeu lorsque la retenue fiscale imposée à un bénéficiaire effectif est plus élevée que l'impôt final dû dans son État de résidence. Le texte du projet de directive n'indique pas précisément si ce principe est également applicable lorsque les revenus sont exonérés dans ce dernier pays. Il convient dès lors d'éclaircir ce point.

5.9. Certaines procédures prévues dans le texte de la directive diffèrent selon qu'elles se rapportent à la période précédant l'entrée en vigueur de la directive ou à la période postérieure à cette date. Ces dispositions ont ainsi un caractère rétroactif. Afin d'éviter cet inconvénient, il est nécessaire que les modifications soient d'application à compter de la date d'entrée en vigueur des règles nationales de transposition de la directive.

5.10. Il convient du reste de laisser aux agents payeurs un délai suffisant entre la publication de ces règles nationales et leur entrée en vigueur, afin de permettre à ces agents d'adapter leur système interne (surtout sur le plan informatique). Compte tenu de l'impact de la directive, un minimum d'une année semble approprié. Le texte actuel ne comporte aucune précision sur ce point. Qui plus est, la meilleure solution consisterait à faire coïncider l'entrée en vigueur de ces dispositions ainsi que le passage au système définitif avec le début d'une nouvelle année civile.

5.11. De même, le Comité relève que certains autres revenus ne sont pas visés, comme par exemple certaines prestations d'assurances. À l'heure actuelle, on constate un engouement non négligeable pour ces produits qui couvrent le plus souvent et dans une certaine mesure des risques biométriques, mais qui n'en sont pas moins, pour l'essentiel, adossés ou assimilables à des investissements en créances tels que mentionnés dans la directive. La seule référence à ce sujet dans les considérants de cette dernière («Le champ d'application de la présente directive doit être limité à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts des créances et exclure les questions liées à l'imposition des pensions et des prestations d'assurances») ⁽¹⁾ est peu convaincante, étant donné que les droits de participation et les actions des OPCVM sont visés. En outre, dans sa récente communication sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles ⁽²⁾, la Commission considère que le meilleur moyen de protéger les rentrées fiscales des États membres réside dans l'échange d'informations, comme le propose le projet de directive actuellement en cours de discussion.

5.12. En outre, une autre difficulté concerne la détermination de la base d'application de la directive lors du paiement d'intérêts, de la cession, du remboursement ou du rachat de créances. Ceci est d'autant plus important qu'un système

d'échange de renseignements tel que prévu dans les textes n'a jamais été appliqué à une telle échelle auparavant. En outre, le principe d'un «level playing field» ne devrait pas uniquement être poursuivi avec les pays tiers (voir paragraphe 4.7), mais également au sein de l'Union.

Dans ce cadre, l'application du principe de la proratisation des revenus en fonction de la période de détention de la créance par le bénéficiaire effectif est prévue. Toutefois cette proratisation n'est prévue explicitement que dans les cas d'application du système de la retenue fiscale ⁽³⁾.

À cet égard, le Comité pose la question de savoir si ce principe ne devrait pas être généralisé et dès lors valoir pour les cas d'application du système d'échange d'informations.

En effet, aux termes du texte de la proposition de directive ⁽⁴⁾, l'information peut, dans ces cas, porter sur le montant des intérêts payés.

Cette question est importante dans la mesure où des différences relativement grandes concernant la fixation de la base d'application de la directive pourraient survenir en l'absence de règles claires en la matière. Tel serait par exemple le cas lors de la cession d'une créance de capitalisation après une certaine période de détention (par exemple zéro-bond, OPCVM de capitalisation, etc.). Si l'on considère l'objectif poursuivi par la directive, dont la détermination de la base d'application constitue l'un des fondements de la mise en œuvre, on ne peut affirmer de manière convaincante que le problème ne doit pas être réglé par la directive. Des disparités entre les États membres pourraient d'ailleurs avoir des effets perturbateurs (voir paragraphe 4.9).

Cette même problématique pourrait également être soulevée si les revenus étaient exprimés en devises étrangères. Le texte du projet ne prévoit pas de règles de conversion. Là aussi il conviendrait de trouver une solution claire et non équivoque.

6. Conclusions

6.1. Le Comité se félicite du projet de directive, dont l'échange d'informations entre les États membres constitue l'objectif ultime. Cette approche permet une imposition correcte du bénéficiaire final, évite aux États membres de se concurrencer indûment sur le plan fiscal et contribue à une juste répartition des rentrées fiscales.

⁽¹⁾ Considérant (15).

⁽²⁾ COM(2001) 214 final.

⁽³⁾ Article 11.3.

⁽⁴⁾ Article 8.2.

6.2. Le Comité est heureux de constater que dans ce domaine, toutes les parties impliquées ont déployé ces derniers temps des efforts soutenus pour parvenir à la résolution du dossier. Le texte qui fait l'objet du présent avis constitue un compromis exprimant la position commune des États membres.

6.3. Le Comité juge souhaitable que les tractations se poursuivent selon la méthode de travail «en parallèle» qui a été convenue, afin qu'un accord définitif soit obtenu, dans les délais prévus (c'est-à-dire avant la fin 2002), relatif aux différentes composantes du «paquet fiscal» du 1^{er} décembre 1997, dont fait partie le projet de directive à l'examen au même titre que le code de conduite pour la fiscalité des entreprises ainsi que le régime fiscal commun pour les intérêts et les redevances.

6.4. Le Comité partage entièrement les préoccupations exprimées quant à la nécessité de préserver la compétitivité des places financières et marchés européens. Dans cette optique, il est d'une importance cruciale et décisive d'avoir l'assurance préalable que les mêmes mesures soient appliquées dans les territoires dépendants et associés et que des dispositions équivalentes soient mises en oeuvre dans un certain nombre de places financières proches et/ou importantes. Ces accords sont également importants dans le cadre de la lutte contre l'évasion et/ou la fraude fiscales dans le chef des personnes résidant dans l'Union européenne.

À ce sujet, le Comité se félicite de la décision prise par le Conseil Ecofin du 16 octobre 2001 à Luxembourg comportant un mandat de négociations avec les six pays tiers clés en matière de fiscalité de l'épargne, à savoir les États-Unis d'Amérique, la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, Andorre et

Saint-Marin, visant à assurer une adoption par ces pays des mesures équivalentes à celles qui seront appliquées à l'intérieur de la Communauté⁽¹⁾.

6.5. Le texte proposé doit, de l'avis du Comité, rester à la fois simple et efficace. Il exhorte dès lors toutes les parties concernées à soumettre le projet actuel à un examen approfondi et critique et à améliorer ce texte sur tous les points susceptibles de l'être, tout en essayant de contenir un maximum le coût de son application. Les autorités et les agents payeurs doivent les uns comme les autres, assumer leurs responsabilités en la matière.

De même, le Comité est d'avis que la proposition de directive relative à la fiscalité de l'épargne doit comporter un champ d'application aussi cohérent et large que possible. Dans la mesure où ce texte inclut déjà dans la définition de la notion d'intérêts, ceux réalisés directement sur des créances et également ceux recueillis indirectement via des investissements dans certains OPCVM, le Comité estime qu'il convient également d'examiner la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'y inclure d'autres investissements permettant de produire des intérêts indirectement, tels que par exemple, certains produits d'assurance.

6.6. Enfin, le Comité juge indispensable que les organismes payeurs soient impliqués le plus étroitement possible dans l'évolution ultérieure du dispositif, vu le rôle décisif qu'ils jouent dans sa mise en oeuvre effective. Dans cette optique, il invite également la Commission à réfléchir et oeuvrer au perfectionnement des procédures qui permettent d'évaluer les effets des réglementations projetées.

(1) Conseil Ecofin du 16 octobre 2001 à Luxembourg, Press: 363 n° 12827/01.

Bruxelles, le 28 novembre 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 pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres»

(2002/C 48/14)

Le 6 juin 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 63 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre 2001 (rapporteur: M. Mengozzi; corapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition présentée par la Commission fait partie d'un ensemble de propositions de directives, actuellement en cours d'examen au Comité, qui vise à établir un régime d'asile européen commun. Elle se fonde sur le paragraphe 14 des conclusions du Conseil européen de Tampere, afin de mettre en œuvre l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne.

1.2. Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- dégager des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile;
- recenser les différentes conditions d'accueil aux différentes étapes de la procédure d'asile ou selon le type de procédure ainsi que les diverses catégories de personnes concernées;
- améliorer l'efficacité des systèmes nationaux;
- limiter les mouvements secondaires;
- harmoniser les conditions de vie des demandeurs d'asile dans tous les États membres.

1.3. Dans le cadre de la préparation de sa proposition, la Commission a consulté le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et certaines des organisations non gouvernementales les plus directement concernées.

2. Résumé de la proposition

2.1. La proposition de la Commission comprend huit chapitres.

2.2. Le premier chapitre définit le champ d'application de la directive ainsi que les notions utilisées. Il contient plus particulièrement les précisions suivantes:

- la directive ne s'applique pas aux citoyens de l'UE;
 - le traitement des couples non mariés n'est identique à celui des couples mariés que dans les États membres qui reconnaissent cette égalité de traitement;
 - aucune distinction n'est en revanche opérée entre les couples mariés et ceux qui ne le sont pas lorsqu'ils ont des enfants à charge;
 - la directive ne s'applique pas aux demandes d'asile introduites auprès des représentations diplomatiques des États membres;
 - l'application des dispositions de la directive aux procédures relatives à une forme de protection autre que celle qui découle de la Convention de Genève est laissée à l'appréciation des États membres.
- 2.3. Le deuxième chapitre traite des dispositions générales relatives aux prestations auxquelles peuvent prétendre le demandeur d'asile:
- obtenir toutes les informations qui lui sont nécessaires;
 - recevoir un document qui atteste son statut;
 - circuler librement sur tout le territoire national ou dans une partie limitée de celui-ci;
 - sauvegarder l'unité de sa famille;
 - bénéficier de soins médicaux et psychologiques;
 - garantir la scolarisation de ses enfants mineurs;
 - avoir accès au marché du travail et à la formation professionnelle.

2.4. Les troisième et quatrième chapitres renferment des dispositions relatives aux conditions d'accueil matérielles. Celles-ci doivent garantir au demandeur d'asile une qualité de vie adéquate ainsi que la protection de ses droits fondamentaux et comprennent par conséquent le logement, les soins médicaux et psychologiques.

2.5. Le cinquième chapitre énumère les motifs de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil en raison de comportements négatifs. Un demandeur d'asile est réputé adopter un tel comportement lorsqu'il:

- disparaît;
- retire sa demande d'asile;
- dissimule ses ressources financières;
- est considéré comme une menace pour la sécurité nationale;
- se comporte de manière violente.

2.6. Le sixième chapitre énonce des dispositions spécifiques en faveur des personnes ayant des besoins particuliers, comme les mineurs d'âge, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les victimes d'abus ou de discriminations sexuelles, les victimes de tortures ou de violences, les parents isolés.

2.7. Le septième chapitre définit les mesures visant à rendre le système d'accueil plus efficace; le huitième et dernier chapitre contient les dispositions finales. Les articles de ces chapitres concernent plus particulièrement la coopération et la coordination entre les États membres et la Commission, le rôle des communautés locales, ainsi que le système d'orientation, de surveillance et de contrôle aux niveaux national et communautaire. La proposition dispose que les États membres doivent transposer la directive au plus tard le 31 décembre 2002.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite des objectifs poursuivis par la proposition de directive à l'examen et y souscrit globalement. Le contenu de la directive appelle toutefois quelques observations, si l'on part du principe que les normes minimales doivent se fonder sur les meilleures pratiques et que des normes d'accueil équitables et respectueuses de la personne sont les meilleurs garants d'un processus d'intégration réussi ou, le cas échéant, d'un juste retour dans le pays d'origine.

3.2. Le Comité signale également que les thèmes abordés, qui correspondent au mandat figurant aux paragraphes 13, 14 et 15 des conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, doivent être appréhendés sous l'angle des droits humains fondamentaux et s'inscrivent dans un contexte juridique international, qui englobe non seulement la Convention de Genève et le Protocole de New York de 1967, mais

également la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention sur les droits de l'enfant.

3.3. Bien qu'elle se réfère à de nombreux instruments juridiques internationaux garantissant des droits de nature variée, la Commission évite toutefois d'utiliser la notion de «droits», qu'elle remplace par différentes locutions, telles que «liberté de ...», «possibilité de ...», «accès à ...» ou «peuvent ...». La seule exception est le «droit» de saisir une juridiction, évoqué à plusieurs reprises. Aussi le texte donne-t-il du demandeur d'asile l'image d'une personne privée, en substance, de droits positifs. Le Comité doute que cette image puisse facilement s'accorder avec le contexte juridique international susmentionné.

4. Observations spécifiques

4.1. Pour le Comité, il est évident que les dispositions de la directive à l'examen doivent également s'appliquer aux procédures de traitement des demandes d'asile visant à obtenir une protection différente de celle offerte par la Convention de Genève (article 3).

4.1.1. Il est inévitable que le partenaire non marié (article 2) ne soit reconnu comme tel que dans les États membres dans lesquels la demande a été présentée et dont la législation assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés. Dans le cas contraire, l'on aboutirait à une discrimination ou à une harmonisation inadéquate des dispositions nationales en la matière.

4.2. La liberté de circulation (article 7) est un thème très délicat, dans la mesure où il est difficile de concilier le respect de ce droit fondamental et les exigences qu'impose un traitement rapide des demandes d'asile. Le Comité apprécie l'effort consenti par la Commission pour limiter les restrictions à la libre circulation aux fins de la mise en œuvre de la directive et de les compenser en prévoyant des exceptions et des garanties en matière de recours à une juridiction. L'on ne peut toutefois ignorer que cette limitation risque de diminuer l'efficacité d'autres concessions, par exemple l'accès au marché de l'emploi. Aussi le Comité estime-t-il que le droit de circuler librement sur l'ensemble du territoire national doit être garanti aux demandeurs d'asile, sans préjudice des exceptions justifiées par des circonstances liées à la gestion des procédures, lesquelles exceptions doivent avoir une durée limitée.

4.3. L'avantage matériel et moral qui découle, pour l'État d'accueil comme pour les demandeurs d'asile, de la possibilité donnée à ces derniers d'accéder au marché du travail (article 13) ne fait aucun doute. Le délai de six mois, au-delà duquel l'accès au marché du travail ne peut leur être refusé, semble approprié,

même si la formulation négative utilisée donne à entendre que cet accès, considéré par le Comité comme un «droit», est octroyé avec réticence. Aussi le caractère général de la formulation de l'article 14 et la latitude importante laissée aux États membres quant à la définition des modalités d'accès au marché du travail laissent-ils perplexe. L'article devrait au moins préciser que cet accès concerne les activités exercées à titre d'indépendant et d'employé et que, dans ce dernier cas, les demandeurs d'asile bénéficient des mêmes droits et salaires que les travailleurs nationaux. Compliciter et limiter l'accès au travail a pour unique résultat de favoriser le développement du travail clandestin.

4.3.1. La proposition de directive prévoit également un délai de six mois pour l'accès à la formation professionnelle (article 14), qui est un élément fondamental pour accélérer l'intégration. Si ce délai est raisonnable en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi, le Comité estime toutefois qu'il est inapproprié dans le cas de la formation professionnelle. Les ressortissants de pays tiers confiés aux soins d'un État d'accueil doivent bénéficier d'une formation aussi vaste que possible, et ce pour deux raisons: premièrement, toute formation donnée à ces personnes aura une incidence positive sur le développement de leur pays d'origine au cas où elles y retourneraient. Il ne faut pas oublier que la politique commune d'immigration s'efforce de promouvoir le développement conjoint et la mobilité afin que les pays d'origine disposent de personnel qualifié. Deuxièmement, au cas où ces personnes resteraient dans un État membre, la formation qu'elles ont reçue facilitera leur accès au marché de l'emploi.

4.3.2. Ces mêmes critères, que le Comité considère comme des arguments en faveur de l'octroi d'une formation aux demandeurs d'asile, peuvent s'appliquer à d'autres secteurs de formation, tels que la langue, la connaissance de la société du pays d'accueil et de ses institutions, etc. Aussi, la proposition de directive devrait-elle contenir un paragraphe sur l'instruction qui mette l'accent sur l'obligation, pour tout État membre, de fournir des éléments de formation dès le début de la procédure d'accueil.

4.3.3. À cet égard, il convient de rappeler que l'initiative communautaire pour l'égalité des chances (EQUAL) fait expressément référence aux demandeurs d'asile en ce qui concerne des politiques d'emploi actives et préventives et des politiques non discriminatoires et en faveur de l'égalité des chances.

4.4. La définition des conditions d'accueil matériel (articles 15 à 19) s'inspire des dispositions du Pacte international

sur les droits économiques, sociaux et culturels, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces conditions doivent garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et le bien-être des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent, la séparation des hommes et des femmes, dans le respect toutefois de l'unité des familles, l'instruction des enfants mineurs, l'évaluation des besoins particuliers des personnes âgées, des enfants et des handicapés, la possibilité de pratiquer sa religion dans des lieux appropriés et d'exercer des activités culturelles dans les mêmes conditions de liberté que les citoyens du pays d'accueil⁽¹⁾.

4.4.1. Le séjour dans les centres d'hébergement doit être le plus bref possible — en particulier parce que ces centres ressemblent souvent à des lieux de détention — et remplacé par des formes alternatives et normales de logement. Durant leur séjour dans ces centres, il est toutefois essentiel que les demandeurs d'asile soient associés d'une manière ou d'une autre à la gestion de ceux-ci et aient la possibilité de s'adresser à une autorité indépendante garantissant une protection contre toute violation des droits individuels.

4.4.2. Le montant et la nature de l'aide (financière, sous forme de bons ou en nature) octroyée aux demandeurs d'asile est un élément fondamental, dans la mesure où il détermine leur niveau et leur qualité de vie, qui ne devraient pas présenter d'écarts trop importants d'un État membre à l'autre. Le Comité est cependant conscient que des disparités, qui ne sont pas toujours justifiées par un coût de la vie et un contexte différents, existent et que le système d'orientation, de surveillance et de contrôle prévu par l'article 30 ne semble pas suffisant pour s'assurer que demandeurs d'asile bénéficient de conditions d'accueil matérielles comparables dans tous les États membres. Il convient de mettre en place un système de surveillance européen indépendant, auquel participeraient le HCR, les ONG compétentes en la matière et les partenaires sociaux pour ce qui est des questions liées à l'emploi, dont les conclusions seront transmises à la Commission une fois par an.

4.4.2.1. En ce qui concerne le montant réel des allocations, le Comité estime que la proposition de directive ne devrait pas se contenter d'indiquer que celui-ci doit être suffisant pour éviter que l'intéressé tombe dans l'indigence. Elle devrait disposer que le montant de ces allocations doit être déterminé en fonction de celui de l'allocation minimale octroyée par la sécurité sociale et, dans les pays où celle-ci n'existe pas, à l'allocation minimale accordée par un organisme similaire. En tout état de cause, ce qui est octroyé sous diverses formes aux demandeurs d'asile doit tenir compte de l'ensemble des prestations dont jouissent les citoyens des États membres.

⁽¹⁾ Article 4 de la Convention de Genève: «Religion — Les États contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants».

4.4.2.2. L'octroi de bons au lieu d'une allocation financière a été sévèrement critiqué dans certains pays, en raison des difficultés qu'il suscite pour les demandeurs d'asile et de la différence inutile qu'il instaure entre ceux-ci et le reste de la population. Le Comité considère que la proposition de directive ne doit pas prévoir la possibilité d'utiliser de bons.

4.5. S'agissant des soins médicaux et psychologiques (articles 20 et 21) proposés, le Comité considère qu'il n'est pas justifié d'opérer une distinction en fonction du type de procédure retenu, et estime que tous les demandeurs d'asile devraient avoir accès aux soins médicaux primaires.

4.6. Les dispositions de l'article 22 concernant la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions d'accueil ne semblent ni logiques ni conformes aux objectifs de la directive. En effet, si le demandeur d'asile:

- retire sa demande, il ne relève plus du champ d'application de la directive;
- est considéré comme une menace pour la sécurité nationale ou s'il y a des raisons de penser qu'il a commis un crime de guerre ou contre l'humanité, soit son cas relève des autorités judiciaires, soit le bénéfice des conditions d'accueil doit lui être retiré si la juridiction du pays d'accueil n'est pas compétente en l'occurrence;
- disparaît pendant plus de trente jours ou ne se conforme pas à l'obligation de séjourner dans un endroit déterminé, les motifs de son comportement sont évalués et l'on décide, sur la base du principe de proportionnalité, s'il y a lieu de poursuivre la procédure d'accueil; en tout état de cause, il est inopportun de limiter les conditions d'accueil, que la directive définit elle-même comme étant des conditions minimales.

4.6.1. Le seul cas dans lequel les conditions d'accueil peuvent être limitées est celui où un demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières, pour la simple raison qu'il peut subvenir à tous ou à une partie de ses besoins. Dans l'intérêt du pays d'accueil, les soins médicaux primaires devraient toutefois être garantis, et ce non seulement en cas d'urgence.

4.7. Le Comité juge satisfaisant le chapitre consacré aux dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers (articles 23 à 26), essentiellement en raison de l'attention qu'il accorde au problème des enfants, des femmes seules, des victimes de tortures et de violence ainsi que des personnes handicapées.

4.8. Les mesures visant à rendre le système d'accueil plus efficace (articles 27 à 31) sont essentielles aux fins de la mise en œuvre de la directive. Ces mesures, qui restent du ressort des États membres, concernent par exemple:

- la désignation d'un point de contact national qui assure l'échange d'informations entre les États membres;
- la transmission régulière à la Commission des données relatives aux demandeurs d'asile;
- la coordination avec les ONG concernées, afin qu'elles puissent jouer leur rôle au mieux;
- la promotion, avec les communautés locales, d'initiatives destinées à prévenir le racisme, la xénophobie et les discriminations fondées sur le sexe et, il convient de l'ajouter, sur la religion;
- le contrôle de la qualité des conditions d'accueil;
- la formation de l'ensemble du personnel en contact avec les demandeurs d'asile pendant toute la durée des procédures.

Le Comité considère qu'il est essentiel d'associer les ONG les plus concernées et les partenaires sociaux, en particulier en ce qui concerne les trois derniers aspects.

5. Conclusions

5.1. Le Comité souligne qu'en dépit de la bonne volonté manifestée pour accélérer les procédures d'accueil, le délai qui s'écoule avant que les autorités compétentes n'aient rendu leur décision se compte, dans certains États, en mois et dépassent souvent l'année. Il est souhaitable que la réorganisation globale de la législation en matière d'immigration et d'asile, menée actuellement sur la base des recommandations du Conseil de Tampere, dans le respect des droits humains fondamentaux et la perspective d'une Union européenne ouverte au reste du monde, débouche sur une diminution du nombre de demandes d'asile. Ce processus prendra toutefois du temps et devra surmonter des résistances culturelles.

5.2. Il serait bon que les personnes qui, jusqu'à preuve du contraire, fuient la répression et la persécution, ne voient pas leurs droits trop longtemps suspendus une fois arrivées dans le pays d'accueil.

5.3. Aussi le Comité plaide-t-il pour que toutes les possibilités et concessions prévues par la proposition de directive en faveur des demandeurs d'asile soient explicitement transformées en droits: la proposition devrait préciser les motifs administratifs pour lesquels les autorités jugent nécessaire de prévoir des exceptions, ainsi que la période pendant laquelle ces exceptions s'appliquent. L'unique droit reconnu aux demandeurs d'asile, à savoir le recours en justice, prendrait ainsi tout son sens.

5.4. Le Comité rappelle enfin qu'un bon système d'accueil ne dépend pas seulement des conditions matérielles et d'une organisation efficace mais également de l'attitude positive de l'opinion publique, qui doit être informée de manière

appropriée et connaître les raisons qui poussent les demandeurs d'asile à quitter leur pays d'origine afin qu'un climat de compréhension puisse se développer.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 577/98 relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté»

(2002/C 48/15)

Le 2 juillet 2001, 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 du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 2001 (rapporteur unique: M. Sklavounos).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le règlement (CE) n° 577/98 du Conseil relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté fixe les exigences minimales concernant la réalisation d'une enquête sur les forces de travail visant à fournir des informations statistiques comparables sur le niveau, la structure et l'évolution de l'emploi et du chômage dans les États membres.

1.2. Comme il est difficile de réaliser une enquête continue sur les forces de travail à la même date dans tous les États membres, le règlement (CE) n° 577/98 du Conseil prévoit, dans son article premier, deuxième paragraphe, que «les États membres qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une enquête continue ne réalisent qu'une enquête annuelle au printemps».

1.3. Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement⁽¹⁾, adopté en janvier 2001, a notamment relevé qu'une enquête continue n'est réalisée que dans 10 États membres de l'UE.

1.3.1. Il a également conclu que les États membres qui éprouvent des difficultés techniques et politiques pour passer à une enquête continue tirent parti du fait que lors de l'adoption du règlement, il ne leur a pas été fait obligation d'y procéder. Tant qu'un État membre qui représente une proportion notable de l'emploi de l'UE n'introduit pas une enquête continue, les efforts consentis par les autres États membres sont dévalués de manière inacceptable dans une perspective européenne.

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 577/98 du Conseil relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté, COM(2000) 895 final.

1.4. Alors qu'un délai suffisant s'est maintenant écoulé depuis l'entrée en vigueur (en mars 1998) du règlement (CE) n° 577/98 du Conseil pour qu'ils puissent prendre les mesures et dispositions nécessaires à sa pleine mise en œuvre, tous les États membres n'ont pas agi en conséquence. C'est pourquoi la dérogation qui permet aux États membres de réaliser simplement une enquête annuelle devrait être soumise à une limitation dans le temps.

1.5. La Commission propose dès lors de modifier le règlement comme suit:

À l'article premier, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«L'enquête est une enquête continue fournissant des résultats trimestriels et annuels. Toutefois, durant une période transitoire n'allant pas au-delà de l'année 2002, les États membres qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une enquête continue réalisent à la place une enquête annuelle au printemps».

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de la Commission et estime lui aussi que la dérogation permettant aux États membres de réaliser simplement une enquête annuelle devrait être soumise à une limitation dans le temps. Le Comité approuve la date butoir proposée.

2.2. Le Comité économique et social entend réitérer les remarques qu'il a formulées dans son avis antérieur sur le même thème⁽¹⁾:

2.2.1. «Le CES juge essentiel pour le développement d'une stratégie cohérente et coordonnée visant à réduire les niveaux de chômage dans l'Union européenne que l'on puisse disposer d'informations fiables et détaillées sur les caractéristiques du marché du travail, et notamment sur les caractéristiques de

l'emploi et sur la nature et l'ampleur du chômage dans les différents États membres, ainsi que sur les différentes régions au sein des États membres. Du même coup, il est évident que, pour être réellement exploitables, de telles statistiques doivent être élaborées sur une base comparable et cohérente».

2.2.2. «Le CES est d'avis que la comparabilité des statistiques serait considérablement améliorée si tous les États membres réalisaient l'enquête de façon continue, comme c'est actuellement le cas dans une majorité d'États membres. C'est pourquoi le Comité espère que la phase transitoire pendant laquelle l'on donnerait aux États membres la faculté de mener une enquête annuelle au printemps sera raccourcie dans toute la mesure du possible et que dans un avenir raisonnablement proche, l'on en arrivera à une situation où chaque État membre réalisera une enquête continue. Cela ne devrait imposer de charge anormale ni aux services administratifs des États membres, ni aux répondants».

2.3. Le chômage ne constitue pas une variable indépendante mais un phénomène socio-économique aux facettes relativement multiples. Par conséquent, en plus de statistiques trimestrielles et annuelles sur le chômage, il est nécessaire de disposer d'instruments statistiques appropriés qui traduisent la réalité complexe du chômage.

2.3.1. La collecte de données statistiques doit être considérée non seulement comme un instrument de comptabilisation neutre, mais également comme un outil d'analyse et de formulation de politiques.

2.3.2. En plus de leur continuité ou de leur périodicité, il convient d'évaluer en permanence la méthodologie et l'organisation des collectes de données.

2.4. Indépendamment de ses causes, il y a également lieu de cerner les conséquences du chômage, son coût direct et indirect sur le plan social, économique et culturel, ainsi que ses tenants et aboutissants par rapport au développement durable.

2.4.1. Étant donné que le développement durable devient l'un des principaux objectifs stratégiques de l'Union européenne, les opérations de collecte de données statistiques doivent veiller à soutenir cet objectif, en contribuant à une meilleure compréhension des phénomènes sociaux et économiques ainsi qu'à l'élaboration des politiques destinées à y faire face.

(1) Avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil sur l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté», JO C 129 du 27.4.1998, p. 65. Rapporteur: M. Walker (paragraphe 3.1 et 3.2).

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/42/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2000/70/CE, en ce qui concerne les dispositifs médicaux incorporant des dérivés stables du sang»

(2002/C 48/16)

Le 15 septembre 2001, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre 2001 (rapporteur unique: M. Ribeiro).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La directive 2000/70/CE⁽¹⁾ modifie la directive 93/42/CEE⁽²⁾, relative aux dispositifs médicaux, en étendant son champ d'application aux dispositifs incorporant des dérivés stables du sang ou du plasma humains.

1.2. Après l'approbation de la position commune par la commission compétente du Parlement européen — qui a conduit à l'adoption de la directive 2000/70/CE⁽³⁾ — certains États membres ont attiré l'attention de la Commission sur l'existence d'une erreur de transcription dans le libellé approuvé par le Conseil.

1.3. L'existence de cette erreur de transcription a été vérifiée par les experts de toutes les parties qui étaient intervenues dans la rédaction de la directive, à savoir le Conseil, le Parlement et la Commission. Il a également été admis que cette erreur de transcription pourrait être à l'origine d'ambiguïtés dans l'interprétation des dispositions de la directive et que le libellé de celle-ci devrait être clarifié.

1.4. C'est dans ce contexte que la Commission propose cette nouvelle directive qui contient les modifications nécessaires pour clarifier le libellé de la directive 2000/70/CE.

(1) Directive 2000/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 modifiant la directive 93/42/CEE du Conseil en ce qui concerne les dispositifs médicaux incorporant des dérivés stables du sang ou du plasma humains, JO L 313 du 13.12.2000.

(2) Directive 1993/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux, JO L 169 du 12.7.1993.

(3) Avis du Comité économique et social sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, JO C 18 du 22.1.1996.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de la Commission qui vise à clarifier le libellé de la directive 2000/70/CE.

Bruxelles, le 28 novembre 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 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile»

(2002/C 48/17)

Le 5 novembre 2001, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 80 paragraphe 2 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de confier la préparation des travaux du Comité à la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» (M. Green, rapporteur).

Le Comité économique et social, au cours de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), compte tenu de l'urgence des travaux, a nommé M. Green rapporteur général et a adopté par 74 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Contexte

1.1. Dès le lendemain des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 à New York et à Washington, les Chefs d'État et de gouvernement, la Présidente du Parlement européen, le Président de la Commission et le Haut Représentant chargé de la politique étrangère et de sécurité commune ont décidé qu'il fallait que l'Union européenne prenne des décisions urgentes pour répondre à cette nouvelle menace. De son côté, le Conseil de l'Union européenne, réuni le même jour, a demandé aux ministres des transports d'évaluer les mesures prises pour assurer la sécurité des transports aériens, ainsi que celles qui devraient les compléter.

1.2. Le 14 septembre, réuni en session extraordinaire au niveau de ministres des transports, le Conseil a adopté des conclusions dans lesquelles il estime nécessaire, entre autres, la mise en œuvre intégrale des mesures essentielles de prévention des actes illicites dirigés contre l'aviation civile; ces mesures figurent dans le document n° 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile ⁽¹⁾.

1.3. Le Conseil européen, enfin, lors de sa session extraordinaire du 21 septembre, a demandé au Conseil Transports, lors de sa prochaine session du 15 octobre, de prendre les mesures nécessaires au renforcement de la sécurité des transports aériens. Ces mesures porteront notamment sur:

- la classification des armes;
- la formation technique des équipages;
- le contrôle des bagages en soute et leur suivi;

- la protection de l'accessibilité au cockpit;
- le contrôle de qualité des mesures de sûreté appliquées par les États membres.

2. La proposition de la Commission

2.1. Jusqu'à présent les États membres avaient pu réagir de façon appropriée aux vagues de terrorisme des années 70 et 80, dans le cadre de leur coopération au sein de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) ⁽²⁾ et de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). Ainsi, entre 1970 et 1999, alors que le nombre de passagers a été multiplié par quatre et que le nombre de vols a doublé, le nombre d'actes portant atteinte à la sûreté du transport aérien au cours de cette période est passé de 100 à 6 et le nombre de victimes de 92 à 0.

2.2. Les événements récents ont montré toutefois que les choses avaient radicalement changé et que nous étions désormais tous soumis dans la Communauté à la même menace, n'importe quel avion pouvant être détourné au départ de n'importe quel aéroport et utilisé comme une bombe contre n'importe quelle ville située dans son rayon d'action.

2.3. La prise de conscience de cette interdépendance est clairement apparue lors des débats qui ont eu lieu dans les différentes instances auxquelles il a été fait référence précédemment. Elle s'est traduite par le constat que tous devaient désormais mettre en œuvre les mêmes mesures (celles du Document 30), aussi bien pour les vols internationaux que pour les vols nationaux, et qu'un mécanisme collectif de vérification de cette application (peer review) devait être élaboré.

⁽¹⁾ La conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), association volontaire qui regroupe les autorités européennes de l'aviation, a adopté une série de mesures, notamment dans le domaine de la sécurité aérienne.

⁽²⁾ L'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) est l'agence des Nations unies pour la navigation aérienne.

2.4. Compte tenu de l'urgence de la situation et de la nécessité de restaurer rapidement la confiance du public dans le transport aérien, la Commission est arrivée aussi à la conclusion que le recours à un règlement plutôt qu'à une directive, dont les délais de mise en œuvre seraient trop longs, est la meilleure solution pour adopter des règles communes. De l'avis de la Commission, la base légale pour l'adoption de ce règlement relève tout naturellement de la politique des transports et de l'article 80 paragraphe 2 du Traité.

2.5. Comme on l'a vu précédemment, il existe un consensus pour que les mesures essentielles contenues dans le Document 30 de la CEAC constituent la base de l'action communautaire. Il est admis cependant que le niveau de détail de ces mesures ne permet pas un contrôle de leur application et qu'il faut pour cela adopter des normes techniques détaillées de mise en œuvre pour résoudre ce problème. À cela s'ajoute le fait que tous les États membres n'ont pas mis en œuvre toutes les dispositions du document n° 30 de la CEAC. Le besoin se fait dès lors également sentir d'une application progressive des règles proposées. Il demeure à cet égard décisif, pour la coordination des efforts, que chaque État membre désigne une autorité compétente pour le domaine en question.

2.6. Les règles proposées donneront à la Communauté les moyens dont elle a besoin pour garantir la sûreté de l'aviation civile grâce aux mesures suivantes:

- le contrôle d'accès aux zones sensibles des aéroports et aux aéronefs;
- le contrôle des passagers et de leurs bagages à main;
- le contrôle et le suivi des bagages de soute;
- le contrôle du fret et de la poste;
- la formation du personnel au sol;
- la définition des spécifications applicables aux équipements utilisés pour effectuer les contrôles mentionnés ci-dessus;
- une classification des armes et autres objets dont l'introduction à bord des aéronefs et dans les zones sensibles des aéroports est interdite.

2.7. Il se peut néanmoins que dans certains cas exceptionnels, les mesures communes ne soient pas pleinement adaptées à une menace ponctuelle qui pèserait sur certains vols; il faut donc permettre que les États membres puissent alors prendre des dispositions supplémentaires pour faire face à de tels événements. Ces dispositions particulières pouvant toutefois avoir un effet négatif sur les dispositions générales, la Communauté devra se doter d'un mécanisme de contrôle permettant de se prémunir contre les conséquences indésirables des mesures nationales, et d'abolir les dispositions particulières qui ne seraient pas justifiées.

2.8. La Commission propose en outre l'instauration d'un système efficace de contrôle permettant notamment la diffusion des bonnes pratiques.

2.9. Il est important de bien se rendre compte que la proposition de règlement ne peut s'appliquer que sur le territoire de la Communauté. Les dispositions de la proposition de règlement ne peuvent dès lors s'appliquer aux vols en provenance ou à destination de pays tiers qui doivent soit atterrir dans la Communauté, soit en survoler le territoire. Il est dès lors nécessaire de garantir la sûreté des vols au niveau mondial par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Des travaux en ce sens ont déjà commencé dans le cadre de l'OACI; la Communauté a proposé une révision des dispositions relatives à la sûreté du trafic aérien qui figurent à l'annexe 17 de la convention de Chicago.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de la proposition de règlement dans la mesure où elle constitue une réponse rapide et appropriée face à la nécessité de garantir un niveau élevé de sécurité en adoptant des mesures visant à empêcher tout acte d'intervention illicite contre l'aviation civile.

3.2. De même, le Comité se félicite de la forme juridique de l'instrument adopté par la Commission (un règlement plutôt qu'une directive). Le règlement est en principe directement applicable dans tous les États membres sans qu'il soit besoin d'attendre la transposition dans le droit national.

3.3. Le Comité relève que les normes communes applicables aux mesures de sécurité prises dans les aéroports ainsi que les spécifications techniques pour les équipements destinés à assurer la sûreté aérienne reposent sur les normes actuellement en vigueur du document 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et figurent à l'annexe de la proposition de règlement. Cette annexe technique se justifie dans le contexte d'une procédure de comitologie. Le Comité soutient une telle procédure pour l'adoption de normes d'application technique détaillées.

3.4. De l'avis du Comité, les événements récents survenus aux États-Unis appellent des décisions rapides mais réfléchies dans le but de garantir un niveau élevé de sécurité dans l'aviation civile.

3.5. Trois autres propositions traitant de la sécurité aérienne sont actuellement examinées dans le cadre du processus de décision communautaire:

- un règlement relatif à la modification des normes techniques et les procédures administratives pour l'aviation civile (JAROPS);
- une proposition de directive relative à la prévention des accidents et à la collecte et la diffusion des informations dans l'aviation civile;

- une proposition de directive sur les normes de sécurité et la preuve de compétence technique pour les équipages.

3.6. De l'avis du Comité, ces propositions, qui ont des incidences sur la sécurité aérienne, doivent être encouragées et doivent être adoptées le plus tôt possible.

3.7. Le titre de la proposition de règlement de la Commission n'est pas approprié, dans la mesure où la proposition à l'examen ne traite que des mesures de sécurité avant l'embarquement à bord et non des mesures à bord pendant le vol.

3.8. Le Comité estime qu'il y a lieu d'appliquer au plus tôt les dispositions comportant des mesures de sécurité efficaces relatives à la sécurité à bord, en ce qui concerne notamment l'accès au cockpit, le personnel de sécurité en vol et le maintien d'une véritable communication entre l'aéronef et la tour de contrôle en situation de crise.

3.9. Concrètement, le règlement propose d'intégrer à la législation communautaire les recommandations de l'AEAC figurant dans le document 30.

3.10. Il est proposé que les dispositions entrent en vigueur 20 jours après leur publication au Journal officiel des Communautés européennes.

3.11. Ce calendrier n'est pas réaliste, notamment en ce qui concerne la proposition traitant des infrastructures.

3.12. L'application de la réglementation proposée entraînera des dépenses importantes.

3.13. Le Comité estime qu'il n'est pas raisonnable d'imposer aux aéroports et aux compagnies aériennes de supporter ces coûts supplémentaires. La sécurité des citoyens dans les aéroports doit relever de la responsabilité des États membres.

4. Observations particulières

4.1. Champ d'application (article 3)

4.1.1. Le Comité se demande si la formulation de l'article 3 de la proposition de règlement, qui prévoit que «Les mesures prévues par le présent règlement sont applicables à tous les aéroports et toutes les autres installations de navigation aérienne situés sur le territoire des États membres» n'est pas en contradiction avec l'objectif principal du texte. Le Comité se

demande en effet si les avions en provenance de pays tiers doivent être autorisés à atterrir dans les aéroports de l'UE à la condition expresse que le niveau de sécurité applicable dans l'aéroport d'origine soit au moins équivalent aux dispositions du règlement.

4.1.2. Le concept de sécurité n'est pas une notion territoriale et ne doit pas être limité au territoire de l'UE.

4.2. Normes communes (article 4.1)

4.2.1. Il y a lieu d'introduire une référence directe aux normes actuelles du document 30 de la CEAC.

4.3. Mesures plus strictes (article 6)

4.3.1. Le Comité s'interroge sur les dispositions de l'article 6 de la proposition de règlement à l'examen, qui permettent aux États membres d'appliquer des mesures plus strictes que celles qui sont prévues par le règlement. L'objectif du règlement est d'ores et déjà d'assurer un niveau élevé de sécurité.

4.3.2. Si les dispositions de cet article sont maintenues, il est essentiel que la Commission en contrôle l'application afin de veiller à ce que ces mesures ne soient ni discriminatoires, ni inutilement restrictives.

4.4. Contrôle de l'application (article 7, 3^e alinéa)

4.4.1. L'inspection des aéroports prévoit que la Commission informe en temps utile l'État membre concerné de l'inspection.

4.4.2. De l'avis du Comité, un système de contrôle fondé sur des inspections sans notification préalable serait beaucoup plus efficace pour garantir la mise en œuvre des dispositions du règlement.

4.5. Publication d'informations (article 9)

4.5.1. La publication annuelle par la Commission d'un rapport sur l'application du règlement doit se faire dans le respect de l'exigence de confidentialité.

5. Conclusion

5.1. Le Comité soutient la proposition de règlement à l'examen, notamment en ce qui concerne le choix d'un règlement plutôt que d'une directive, laquelle est plus longue à appliquer.

5.2. De l'avis du Comité, il y a lieu d'encourager et d'adopter au plus vite les trois autres propositions d'instruments juridiques relatives à la sécurité aérienne qui sont actuellement en cours d'examen.

5.3. La proposition de règlement à l'examen traite uniquement des mesures de sécurité avant l'embarquement. Le Comité souhaite que soit proposée et adoptée dès que possible une législation couvrant la sécurité à bord des appareils.

5.4. Le Comité juge irréaliste le calendrier proposé pour l'application du règlement, notamment en ce qui concerne les infrastructures.

5.5. Les surcoûts considérables qu'entraînera l'application de la directive doivent être pris en charge par les États membres.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années»

(2002/C 48/18)

Le 5 juin 2001, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années».

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

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 72 voix pour et 8 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission est complète et détaillée.

Dans son introduction ⁽¹⁾, la Commission explique l'objet de la communication:

«La présente communication définit ce que la Commission considère comme les priorités fondamentales de la politique fiscale communautaire pour les années à venir. Elle explique l'approche générale que, de l'avis de la Commission, la Communauté doit adopter compte tenu de ses objectifs politiques plus larges et elle souligne un certain nombre de priorités dans des domaines fiscaux spécifiques. Compte tenu du fait que la règle de l'unanimité reste, pour

l'heure, la base juridique des décisions en matière de fiscalité, la présente communication examine également la possibilité de recourir à d'autres instruments appropriés, en plus de la législation, pour atteindre ces objectifs prioritaires».

1.2. La communication est divisée en quatre titres: Contexte global de l'élaboration de la politique fiscale de l'UE; Politique fiscale de l'UE — objectifs spécifiques pour les prochaines années; Mécanismes pour atteindre les objectifs visés; conclusion. Dans la section 2 du présent avis, nous avons résumé la présentation faite par la Commission du contexte général sans formuler d'observations, dans le seul but de situer les propositions faites ensuite par la Commission. Dans les trois sections suivantes de l'avis, nous citons les actions/propositions de la Commission et émettons une appréciation quant à l'opportunité de les accepter ou de les rejeter.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, Introduction, dernier alinéa.

1.3. L'un des objectifs poursuivis par la Commission dans la communication à l'examen est de traiter de manière pragmatique l'arrière des questions qui ont une incidence sur les citoyens et les entreprises.

2. Contexte général du développement de la politique fiscale de l'UE

2.1. La Commission présente le contexte général sous quatre titres:

- évolution récente dans l'Union européenne;
- la tendance mondiale à l'intégration économique et à la coopération;
- politique fiscale de l'UE — objectifs généraux;
- comment atteindre ces objectifs?

2.2. Les deux premiers, «évolution récente dans l'Union européenne» et «La tendance mondiale à l'intégration économique et à la coopération» ne donnent que des informations générales de base, mais les deux autres chapitres sont importants en ce qui concerne le contexte du programme d'action.

2.3. Politique fiscale de l'UE — Objectifs généraux⁽¹⁾

2.3.1. «Quelle politique fiscale au niveau communautaire serait-elle susceptible de ne pas contrecarrer, voire de soutenir, les efforts déployés par les États membres pour réformer leurs systèmes fiscaux? Il va de soi que cette politique doit en priorité servir les intérêts des citoyens et des entreprises qui souhaitent tirer profit des quatre libertés du marché intérieur (libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et libre prestation des services). (...) Deuxièmement, les initiatives communautaires dans le domaine fiscal doivent veiller à ce que les systèmes fiscaux contribuent à un meilleur fonctionnement des marchés des biens, des services et des capitaux, ainsi qu'au bon fonctionnement du marché de l'emploi. La réalisation des objectifs du sommet de Lisbonne le requiert. (...) Troisièmement, comme le demandent les Grandes orientations de Politique économique (GOPE), la politique fiscale de l'UE devrait continuer à favoriser les efforts de réduction des taux nominaux et d'élargissement de l'assiette imposable afin d'atténuer les distorsions économiques liées aux systèmes fiscaux des États membres (...).

2.4. Comment atteindre ces objectifs? ⁽²⁾

2.4.1. Quant aux instruments à utiliser pour mettre en œuvre les objectifs généraux définis ci-dessus, l'une des questions qui est le plus fréquemment posée porte sur le degré d'harmonisation fiscale nécessaire ou souhaitable au niveau communautaire.

2.4.2. Il est évident qu'une harmonisation complète des systèmes fiscaux des États membres ne s'impose pas. S'ils respectent les règles communautaires, les États membres peuvent librement choisir les systèmes fiscaux qu'ils considèrent comme les plus appropriés et correspondant le mieux à leurs préférences. (...)

2.4.3. En revanche, une harmonisation poussée est essentielle dans le domaine de la fiscalité indirecte. Le Traité prévoit expressément une telle harmonisation (article 93) car les impôts indirects peuvent constituer une entrave immédiate à la libre circulation des biens et à la libre prestation des services au sein d'un marché intérieur. Ils peuvent également entraîner des distorsions de concurrence. (...)

2.4.4. Les impôts sur le revenu des personnes physiques sont considérés comme pouvant être laissés à l'appréciation des États membres, même lorsque l'Union européenne aura atteint un degré d'intégration plus élevé qu'actuellement. (...)

2.4.5. S'agissant de la fiscalité directe sur les bases d'imposition mobiles, il a déjà été reconnu qu'un certain degré de coordination était nécessaire, en particulier dans le cadre de l'accord sur les principes de l'échange d'informations sur les revenus de l'épargne, au titre des directives concernant la fiscalité des entreprises déjà adoptées (en vertu de l'article 94 du Traité), dans le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et dans la proposition de directive concernant les paiements d'intérêts et de redevances. (...) Une analyse plus approfondie est dès lors nécessaire, compte tenu, d'une part, des distorsions susceptibles de menacer le bon fonctionnement du marché intérieur et, d'autre part, des effets de la concurrence fiscale. (...)

2.4.6. En outre, bien que la Commission considère toujours que le passage au vote à la majorité qualifiée au moins pour certaines questions fiscales soit indispensable, la base juridique demeure la règle de l'unanimité. Vu la difficulté, qui s'accroîtra encore avec l'élargissement, de prendre des décisions à l'unanimité sur des propositions législatives, la Communauté devrait également envisager le recours à d'autres instruments pour soutenir des initiatives dans le domaine fiscal. (...).

3. Politique fiscale de l'UE — objectifs spécifiques pour les prochaines années

3.1. Fiscalité indirecte

3.1.1. Taxe sur la valeur ajoutée

3.1.1.1. La Commission a présenté des propositions visant à améliorer le système transitoire⁽³⁾. Dans son avis à ce sujet⁽⁴⁾, les conclusions du CES étaient les suivantes:

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, paragraphe 2.3; alinéas 1-3.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, paragraphe 2.4; alinéas 1-5 et 7.

⁽³⁾ COM(2000) 348 final.

⁽⁴⁾ JO C 116 du 20.4.2001, p. 59.

3.1.1.2. 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.

3.1.1.3. 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.

3.1.1.4. 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.

3.1.2. Accises

3.1.2.1. Fiscalité dans les domaines de l'énergie et de l'environnement

3.1.2.1.1. Il importe de reconnaître que la fiscalité est un instrument parmi d'autres pour s'attaquer aux problèmes environnementaux. Par exemple, la réglementation sur l'efficacité technique des moteurs à combustion interne et sur la performance énergétique des bâtiments est tout aussi importante. L'abandon du charbon et du pétrole au profit du gaz pour la production d'énergie électrique a contribué de façon majeure aux objectifs de Kyoto. Il importe de conserver l'instrument fiscal dans le contexte qui convient. Le CES s'est exprimé dans plusieurs avis en faveur d'instruments économiques réglementaires dans le domaine de la politique environnementale. Toutefois, comme il l'a souligné à maintes reprises également, «l'introduction de taxes à des fins environnementales ne doit pas avoir pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises européennes et d'entraîner des suppressions d'emplois, notamment dans les branches fortes consommatrices d'énergie»⁽¹⁾.

3.1.2.1.2. De l'avis du CES, s'il ne convient pas de remettre en question le soutien de l'UE au protocole de Kyoto, nous devons continuer à nous interroger sur la manière d'atteindre ces objectifs.

3.1.2.1.3. La Commission observe⁽²⁾ que «Les mécanismes actuellement en vigueur, tant au niveau national que communautaire, entraînent donc de possibles distorsions affectant le choix offert aux consommateurs en matière de sources d'énergie et de produits énergétiques ou faussant les conditions de concurrence. L'adoption d'un cadre communautaire visant à faciliter le rapprochement des régimes de taxation des États membres constituerait le meilleur moyen de résoudre ces difficultés». Le Comité économique et social estime que cette question doit rester de la compétence des gouvernements des États membres, vu qu'elle dépend des structures de l'offre et de la demande propres à chaque État membre. Le CES considère toutefois que les États membres doivent coopérer pour réduire la pollution, étant donné que celle-ci ne connaît pas de frontières.

3.1.2.1.4. La Commission souhaite ardemment sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le débat sur la proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques⁽³⁾. Tout en renouvelant son soutien au principe de la prise de décision par les États membres, le CES rappelle à ces derniers l'opportunité de suivre la recommandation contenue dans la proposition et selon laquelle, lors de la mise en œuvre de la directive, ils devraient éviter toute augmentation de leur pression fiscale globale.

3.1.2.1.5. La Commission estime que⁽⁴⁾ «les faiblesses de la situation actuelle ont de nouveau été mises en évidence par la série de mesures diverses adoptées par les États membres, en particulier dans le secteur du transport routier, en réponse à la hausse des prix du pétrole en 2000. Cette situation démontre de nouveau qu'un cadre commun pour la taxation des produits énergétiques devrait être instauré, tant en ce qui concerne la structure que les taux de ces taxes». Le Comité économique et social ne voit pas le lien qui existe entre la réaction des États membres et la nécessité d'un cadre commun, puisque les événements survenus dans les divers pays ont été provoqués par des facteurs nationaux différents.

3.1.2.1.6. En conclusion, la Commission estime que⁽⁵⁾ il est clair que l'instauration de taxes écologiques est un processus extrêmement lent. Et que «un cadre commun, prévoyant notamment des taux modulés en fonction des objectifs environnementaux, pourrait être très utile». Toutefois, de l'avis du CES, les efforts visant à arrêter un cadre commun ne doivent pas empêcher les pays concernés d'adopter les mesures qu'ils auraient prises en l'absence de tels efforts. Nous recommandons un système d'objectifs communs tout en continuant à rechercher un cadre commun.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, 3.1.2, Fiscalité dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, troisième alinéa.

⁽³⁾ COM(97) 30.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 final, 3.1.2, Fiscalité dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, sixième alinéa.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 final, 3.1.2, Fiscalité dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, dernier alinéa.

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 91.

3.1.2.2. Taxation des véhicules

3.1.2.2.1. La Commission déclare que le rapprochement de la taxation des véhicules devrait être encouragé. Il apparaît au Comité économique et social que les effets transfrontières sur les véhicules privés sont minimes au niveau du citoyen, et que les priorités des États membres doivent prévaloir. Le CES note toutefois qu'il peut y avoir des effets sur la compétitivité des véhicules commerciaux utilisés dans le cadre des activités transfrontalières.

3.1.2.2.2. La Commission déclare que ⁽¹⁾: «la possibilité de restructurer les taxes d'immatriculation et de circulation sur ses bases écologiques sera également examinée». Sur le principe, cette démarche recevra le soutien du Comité économique et social, en partant de l'hypothèse que les États membres souscrivent à des orientations de ce genre dans le cadre de leurs propres plans de réduction d'émissions de CO₂.

3.1.2.3. Accises sur le tabac et l'alcool

3.1.2.3.1. Le régime actuel des accises au niveau de l'Union européenne laisse une importante marge de manœuvre aux gouvernements des États membres. Une proposition de la Commission visant à modifier la structure et les taux des accises applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés ⁽²⁾ a été examinée par le CES. Cette proposition de directive, ayant pour but l'harmonisation accrue des taux des accises, a été rejetée par le CES (avis CES 1330/2001). La Commission a l'intention d'adopter un rapport sur la taxation de l'alcool avant la fin 2002.

De l'avis du Comité économique et social, les accises sur le tabac et l'alcool sont fondamentalement des questions qui relèvent des gouvernements des États membres, à l'intérieur d'un large cadre. De toute évidence, ces accises, les niveaux globaux de fiscalité directe, les niveaux globaux de revenu disponible ainsi que des objectifs plus généraux tels que la santé et la politique agricole sont interdépendants. La disparité actuelle des taux d'accises applicables aux boissons alcoolisées entraîne un important trafic transfrontière (licite et illicite), mais cette question relève des États membres.

3.2. Fiscalité directe

3.2.1. Cadre international

3.2.1.1. L'objectif global des grandes économies mondiales, notamment celles des États membres de l'UE, est de parvenir à instaurer un environnement fiscal qui encourage la concurrence

libre et loyale et qui soit propice à l'activité transfrontalière des entreprises, tout en prévenant l'érosion des bases d'imposition nationales. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable, menée tant au sein de l'OCDE que dans l'UE au moyen du paquet fiscal, a occupé une place centrale dans la poursuite de cet objectif au cours de ces dernières années ⁽³⁾.

3.2.1.2. Dans un avis parallèle (ECO/067), le CES prend position sur «La concurrence fiscale et la compétitivité des entreprises». Il souscrit de façon générale aux conclusions de la Commission ⁽⁴⁾ selon lesquelles «des progrès considérables ont été réalisés avec l'identification de pratiques fiscales dommageable et l'adoption de calendriers en vue de leur élimination». L'avis du CES est plus amplement développé dans le cadre du dossier ECO/067.

3.2.2. Fiscalité des entreprises

3.2.2.1. Dans sa communication sur la politique fiscale, la Commission indique qu'une étude approfondie sur la fiscalité des entreprises est actuellement en préparation.

3.2.2.2. «L'étude analysera les différences entre les niveaux d'imposition effective des entreprises dans les États membres, en tenant compte notamment des conclusions du rapport du comité Ruding (1992). Une attention particulière devra être portée à l'incidence, sur les niveaux d'imposition effective, de l'assiette de l'impôt sur les entreprises. Par ailleurs, elle devra aussi dresser la liste des principales dispositions fiscales susceptibles de freiner les activités économiques transfrontalières au sein du marché unique. Sur cette base, il conviendrait d'évaluer les effets de ces dispositions sur la localisation des activités économiques et sur les mécanismes d'investissement. La Commission devrait mettre en exergue les éléments de politique fiscale qu'implique une réduction des distorsions de concurrence liées à la fiscalité et envisager des mesures correctrices éventuelles, en tenant compte des sphères de compétence respectives des États membres et de la Communauté» ⁽⁵⁾.

3.2.2.3. Le CES a maintenant reçu cette nouvelle communication et a l'intention de préparer un avis en la matière.

3.2.3. Impôts sur le revenu des personnes physiques

3.2.3.1. En résumé, la position de la Commission est la suivante ⁽⁶⁾: Comme il est indiqué au point 2.3, les impôts sur le revenu des personnes physiques relèvent de la compétence exclusive des États membres et une coordination au niveau

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, 3.1.2, Taxation des véhicules, deuxième alinéa.

⁽²⁾ COM(2001) 133 final.

⁽³⁾ COM(2001) 260 final, 3.2.1, premier alinéa.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 final, 3.2.1, deuxième alinéa.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 final, 3.2.2, deuxième alinéa.

⁽⁶⁾ COM(2001) 260 final, 3.2.3, premier et troisième alinéas.

communautaire s'impose seulement pour prévenir les discriminations transfrontalières ou supprimer les entraves à l'exercice des quatre libertés. En particulier, une coordination des impôts sur le revenu des personnes physiques peut, dans certains domaines, être nécessaire pour éviter la double imposition ou la non-imposition involontaire dans des situations transfrontalières, ou pour lutter contre l'évasion fiscale. (...)

3.2.3.2. (...) Comme l'atteste le nombre croissant d'affaires portées devant la CJCE, on peut s'attendre à ce que de nouveaux problèmes apparaissent. Si on ne veut pas s'en remettre uniquement à la CJCE pour résoudre les problèmes transfrontaliers liés à l'imposition du revenu des personnes physiques, une plus grande coordination au niveau communautaire apparaît nécessaire.

3.2.3.3. Le CES est favorable à un certain degré de coordination afin de faciliter la coopération entre États membres.

3.2.4. Imposition des retraites

3.2.4.1. La Commission reconnaît qu'une minorité d'États n'autorisent pas l'exonération des cotisations de pensions individuelles versées par les employeurs et les salariés à des régimes de retraite dans d'autres pays. Cela crée assurément un problème, et la Commission s'emploiera à y remédier dans le cadre juridique existant ⁽¹⁾. Le CES partage la préoccupation de la Commission et a rendu un avis à ce sujet.

3.2.5. Lutte contre la fraude — fiscalités directe et indirecte

3.2.5.1. Le CES reste préoccupé par le niveau général de la fraude dans la Communauté, en particulier dans les domaines de la TVA, des douanes et des accises. Le CES se félicite des mesures prises par la Commission pour lutter contre la fraude fiscale.

3.2.6. Réalisation des objectifs de la politique fiscale dans le cadre du processus d'élargissement

3.2.6.1 Le CES appuie les mesures prises par la Commission pour garantir qu'en assumant les obligations de l'acquis communautaire, les pays candidats acceptent les points fondamentaux de l'acquis fiscal.

4. Mécanismes pour atteindre les objectifs visés

4.1. Le processus décisionnel ⁽²⁾

4.1.1. Traditionnellement, la Commission a surtout recouru à des propositions de directives et, dans certains cas, de règlements, pour parvenir à progresser dans le domaine fiscal. Les directives et les règlements présentent le double avantage de n'être adoptés qu'après une discussion exhaustive au sein du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social et d'offrir une sécurité juridique par le pouvoir contraignant émanant de la CJCE.

4.1.2. Malheureusement, le rythme d'adoption des propositions de directives dans le domaine fiscal est décevant (...) Quoi qu'il en soit, dans un contexte économique ou technique très évolutif et dans l'hypothèse où la nécessité d'une adaptation ou d'une évolution rapide de la législation se faisait sentir, la Commission aurait l'intention de recourir plus fréquemment aux compétences d'exécution qui lui sont déléguées par le Conseil conformément au Traité.

4.1.3. (...) La Commission reste d'avis que le passage au vote à la majorité qualifiée est indispensable, au moins pour certaines questions fiscales. Étant donné que la base juridique actuelle demeure la règle de l'unanimité, il sera beaucoup plus difficile, après l'élargissement, de faire adopter une nouvelle réglementation communautaire. C'est pourquoi, lorsque le recours à des mesures législatives n'est pas absolument nécessaire (notamment dans le domaine de la fiscalité directe), il faudra trouver d'autres méthodes pour parvenir à supprimer progressivement, comme les contribuables sont en droit de l'attendre, les obstacles et distorsions fiscales qui entravent le marché intérieur.

4.1.4. Le Comité partage les préoccupations de la Commission quant à la difficulté de progresser dans les matières fiscales et reconnaît qu'il convient de trouver d'autres méthodes. Par conséquent, le CES se félicite des mesures de la Commission esquissées aux paragraphes 4.2, 4.3 et 4.4 ci-dessous.

4.2. Le rôle de la Commission en tant que gardienne du Traité ⁽³⁾

4.2.1. La Commission met en exergue le nombre d'affaires portées devant la CJCE où les règles fiscales des États membres peuvent enfreindre le Traité ou la réglementation communautaire existante. Elle estime que «le développement rapide de la jurisprudence communautaire en matière de fiscalité directe ces dernières années par le biais d'affaires introduites par des particuliers a mis en lumière la nécessité d'une action renforcée de la Commission».

⁽¹⁾ COM(2001) 214.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, 4.1, premier, deuxième et quatrième alinéas.

⁽³⁾ COM(2001) 260 final, 4.2, alinéas 1-3 et 5.

4.2.2. La Commission envisage d'intervenir à ce niveau, en proposant une réponse commune à ces arrêts, «notamment, s'il y a lieu, au moyen de la législation communautaire. Elle joue aussi un rôle important en veillant à ce que les arrêts de la CJCE soient respectés et correctement appliqués par les États membres».

4.2.3. Sur le principe, le CES est favorable à l'approche qu'a la Commission des activités de la CJCE en matière de fiscalité.

4.2.4. «(...) il est clair que la Commission, en tant que gardienne des traités, ne peut pas faire preuve de laxisme à l'égard des infractions commises dans le domaine fiscal».

4.2.5. «(...) la Commission entend désormais adopter une stratégie plus volontariste dans le domaine des infractions fiscales et se montrer plus prompte à engager des actions lorsqu'elle pense qu'il y a infraction à la législation communautaire. Elle veillera également à une application correcte des arrêts de la CJCE (...)».

4.2.6. Le CES souscrit à cette approche, tout en ne perdant pas de vue que les États membres peuvent avoir des manières différentes d'appliquer et d'intégrer les arrêts de la Cour dans leur système fiscal national.

4.3. Élargir la gamme des instruments disponibles ⁽¹⁾

4.3.1. Le recours à des solutions autres que législatives peut constituer un moyen supplémentaire de progresser dans le domaine fiscal. (...) Ces solutions autres que législatives devraient, autant que possible, impliquer le Parlement européen par le biais des mécanismes existants pour la consultation du Parlement.

4.3.2. Le recours à des approches non législatives ou à des solutions juridiques non contraignantes pourrait être particulièrement efficace lorsqu'elles ont un fondement juridique solide, reposant sur le Traité et la jurisprudence de la Cour de justice. Dans ces cas, des instruments tels que des communications, des recommandations, des lignes directrices et des documents interprétatifs peuvent fournir aux États membres des orientations sur l'application des principes du Traité et favoriser l'élimination rapide des obstacles au marché intérieur. (...).

4.3.3. Le CES est tout à fait d'accord. Il encourage la Commission à développer l'utilisation d'instruments non législatifs et de règles juridiques non contraignantes lorsqu'ils permettent de progresser en matière de fiscalité.

4.4. Coopération renforcée ⁽²⁾

4.4.1. La Commission relève que la décision de Nice permettra à la Commission de proposer au Conseil qu'un groupe d'au moins huit États membres puisse coopérer de manière plus étroite après avoir donné par le Conseil à la majorité qualifiée. (...)

4.4.2. Le CES appuie cette approche de coopération renforcée, là où les États membres estiment qu'elle est dans leur intérêt.

5. Conclusion

Dans sa conclusion, la Commission met en exergue six objectifs principaux en matière de politique fiscale.

i) Mise en œuvre de la stratégie législative en matière de TVA

— Le CES souscrit pleinement à cet objectif ⁽³⁾.

ii) Rapprocher davantage les législations des États membres dans le domaine des taxes d'environnement et de la taxation de l'énergie

— Le CES s'attend à ce que ce rapprochement soit difficilement réalisable. En tout état de cause, le CES est favorable à un recentrage sur les objectifs à atteindre, ainsi qu'à des lignes directrices relatives à la fiscalité en matière d'environnement, au traitement des déchets, etc.

iii) Amélioration de la convergence des niveaux d'accises perçues sur l'alcool et sur le tabac

— Étant donné que ces accises sont une composante majeure des systèmes fiscaux des États membres, il est impossible de les considérer isolément. Le CES pense qu'il faudrait laisser agir la concurrence entre pays pour aboutir à terme au rapprochement voulu.

iv) Coordination de la fiscalité des entreprises

— Nous devons attendre la publication de l'étude menée sur la fiscalité des entreprises avant de nous prononcer sur cette question. Le CES a l'intention de faire connaître en temps utile son avis sur la nouvelle communication de la Commission relative à la fiscalité des entreprises ⁽⁴⁾.

v) Élimination des entraves fiscales au versement transfrontalier des retraites professionnelles

— Le CES souscrit pleinement à cet objectif.

vi) Amélioration de la prise de décision en matière fiscale

— Le CES est d'accord avec la Commission: la base juridique actuelle demeure la règle de l'unanimité.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 final, 4.3, alinéas 1-2.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final, 4.4, alinéas 1-2.

⁽³⁾ JO C 116 du 20.4.2001, p. 59.

⁽⁴⁾ COM(2001) 582 final.

Entre-temps, le CES est favorable aux deux mécanismes proposés pour atteindre les objectifs de la politique fiscale ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ COM(2001) 260, 5, deuxième alinéa, dernier tiret.

- un recours plus volontariste, soigneusement ciblé et équitable aux procédures d'infraction dans le domaine fiscal;
- un recours accru à des solutions non législatives et au mécanisme de la coopération renforcée.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur le thème «Le nouveau contexte de l'économie mondiale: nouveaux défis de la politique économique pour l'Union européenne»

(2002/C 48/19)

Lors de sa session plénière des 28 et 29 novembre 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 novembre 2001 (rapporteuse: Mme Konitzer).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté par 46 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Exposé de la situation

1.1. Cela faisait plus de dix ans que l'UE n'avait pas connu un développement économique aussi favorable qu'en 2000. La croissance du PIB a presque atteint 3 1/2 %. La croissance de l'emploi a été très forte (1,7 %) de telle sorte que le taux de chômage a pu diminuer d'un point par rapport à l'année précédente pour passer à 8,3 % de la population active. Cela a permis de revenir pratiquement, après un pic à 11 % en 1994, au niveau de 1992/1993, avant la récession. Malgré l'augmentation du prix des hydrocarbures, le taux d'inflation n'a que très légèrement dépassé les 2 % et l'on a pu considérer que l'équilibre de la balance extérieure était atteint.

1.2. Cette évolution était imputable, d'une part, aux efforts constants déployés dans le cadre de la politique structurelle pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits et

des services ainsi que des marchés du travail et des capitaux et, d'autre part, aux progrès décisifs réalisés depuis la dernière récession pour améliorer les conditions macroéconomiques de croissance et d'emploi, notamment dans la perspective de l'Union économique et monétaire ⁽¹⁾.

1.3. L'espoir que cette évolution se poursuive sans interruption sur quelques années, comme il le faudrait pour résoudre le problème de l'emploi dans l'UE, s'est évanoui au cours de l'année 2001.

⁽¹⁾ Cf. aussi JO C 139 de 11.5.2001, p. 51; JO C 139 de 11.5.2001, p. 60; JO C 139 de 11.5.2001, p. 72; JO C 139 de 11.5.2001, p. 79; JO C 221 du 7.8.2001, p. 177.

1.4. En effet, on a constaté à l'automne 2001 que la croissance du PIB de l'UE au 3ème trimestre était désormais nulle voire s'était inversée et qu'il fallait s'attendre pour l'année 2001 à une croissance économique globale largement inférieure à 2 %⁽¹⁾. Cela implique également que le taux de chômage ne continuera pas à baisser et pourrait même remonter en 2001 et 2002.

1.5. Si les causes de cette régression doivent être recherchées à l'extérieur de la Communauté, on a sous-estimé son ampleur et le fait que l'UE dépend largement de l'évolution de l'économie mondiale. Dans l'ensemble, on peut citer les facteurs négatifs suivants: diminution du pouvoir d'achat dans l'UE en raison de l'augmentation du prix des hydrocarbures (effet renforcé par les fluctuations du taux de change du dollar) et de l'importante augmentation à court terme du prix des denrées alimentaires, chute de la demande d'exportations due au fort ralentissement de la croissance aux États-Unis et concordance d'une phase de récession au niveau mondial. Les conséquences de l'attentat du 11 septembre 2001 viennent aggraver ces effets non seulement par leur impact direct aux États-Unis et dans le monde (sur les compagnies aériennes, le tourisme, les assurances, l'augmentation des dépenses sécuritaires) mais par leur influence négative sur la confiance des entreprises et des consommateurs, qui pourrait s'effriter encore à cause d'événements imprévisibles liés à la guerre contre le terrorisme.

1.6. Il est aujourd'hui essentiel pour l'économie européenne de dépasser le plus rapidement possible cette phase de ralentissement, qui s'accompagne d'une perte de confiance, et de s'engager sur la voie d'une croissance plus élevée à long terme, objectif que le Conseil européen s'est fixé avec la stratégie définie au printemps 2000 à Lisbonne.

2. Possibilités et limites de la politique économique

2.1. Il est vrai que les éléments décrits ci-dessus ont en principe un caractère temporaire et ne remettent pas en question les progrès essentiels réalisés dans les années 90 avec la reprise de l'économie européenne. Il faut cependant insister sur le fait que le rétablissement du plein emploi est un objectif qui s'est éloigné d'autant à l'horizon.

2.2. Il faut donc s'interroger sur la manière dont la politique économique peut contribuer à surmonter rapidement les difficultés actuelles. Se poser cette question, cela ne veut pas dire vivre dans l'illusion que la politique économique est en mesure d'absorber tous les chocs extérieurs et qu'il est possible

de décréter la croissance et l'emploi. Il ne s'agit pas non plus de remettre en question les efforts de la politique structurelle ni les grandes orientations de politique macroéconomique en faveur de la stabilité des prix et du maintien des grands équilibres. Il s'agit plutôt d'examiner

- comment il sera possible de doser au mieux les politiques macroéconomiques en fonction de la nouvelle situation;
- s'il est possible d'améliorer les procédures de coordination de la politique économique au niveau mondial et communautaire et dans la zone euro en vue de parvenir au dosage politique optimal.

3. Des politiques macroéconomiques mieux dosées en fonction de la nouvelle situation

3.1. Dans la situation actuelle, il s'agit finalement de renforcer la demande intérieure et la demande internationale en profitant de leur potentiel de développement tout en évitant les conséquences négatives sur les prix et les coûts et sans remettre en question la consolidation à moyen terme des finances publiques, indispensable à une croissance durable (et donc au rétablissement du plein emploi). Dans ce contexte, il importe que l'approche adoptée en politique économique repose sur une analyse claire de la situation mondiale et de la situation dans la Communauté européenne et dans l'Union monétaire dans leur ensemble, et reste crédible dans les orientations prises et dans ses domaines d'application de façon à restaurer rapidement la confiance des consommateurs et des entreprises dans le développement économique.

3.2. La marge de manœuvre de chaque secteur de la politique macroéconomique (politique monétaire, politique des finances publiques et politique salariale) est plutôt réduite en soi.

3.2.1. La politique monétaire peut être allégée pour appuyer la politique économique générale (article 105, premier alinéa du Traité instituant la CE) lorsque les prévisions inflationnistes sont revues à la baisse. C'est déjà arrivé dans une certaine mesure, parfois même sur la base d'une décision prise au niveau international. Les autres mesures nécessaires qui sont susceptibles d'être prises dépendent largement de la manière dont on estime que la politique budgétaire et la politique salariale évolueront.

3.2.2. La politique budgétaire ne doit pas mettre en jeu la crédibilité qu'elle a eu tant de mal à acquérir. C'est notamment important si l'on considère l'évolution des taux d'intérêts à long terme et que l'on vise à l'équilibre entre épargne et investissement dans le processus de croissance à moyen terme indispensable si l'on veut rétablir le plein emploi. Respecter cette condition n'exclut cependant pas que dans la situation actuelle, qui varie certainement d'un pays à l'autre, les stabilisateurs automatiques prévus dans la Communauté et spécialement dans l'Union monétaire réussissent à stabiliser un tant soit peu le développement économique. Mais il serait dans une

⁽¹⁾ La Commission présentera ses nouvelles estimations le 21 novembre 2001.

certaines mesures possibles de compléter leurs effets en renforçant par exemple les investissements d'infrastructure (si nécessaire en partenariat public-privé) et en allégeant les charges, deux mesures qui de toute façon doivent accompagner le processus de croissance à moyen terme que l'on souhaite atteindre. Cependant, une difficulté supplémentaire réside dans la part que prendra la politique budgétaire à l'ensemble des politiques dans la Communauté et dans l'Union monétaire: à l'inverse de la politique monétaire, la politique budgétaire dans la Communauté et l'Union monétaire n'est pas, pour des raisons mûrement pesées, centralisée mais relève toujours de la compétence des États membres. La place qu'elle occupe dans l'Union monétaire relève d'ailleurs de l'intérêt communautaire, dont le Comité économique et social de l'UE estime qu'il n'apparaît pas suffisamment.

3.2.3. De même, la marge de manœuvre des partenaires sociaux en matière de politique salariale est plutôt limitée en soi dans l'ensemble des politiques macroéconomiques. Les partenaires sociaux, suivant des procédures qui varient selon les pays et les secteurs, se prononcent sur l'évolution macroéconomique tant des coûts que des revenus des travailleurs, ce qui influence de manière décisive la compétitivité de l'économie toute entière, sa rentabilité ainsi que l'évolution de la demande des consommateurs. Malgré l'orientation donnée au dialogue macroéconomique (processus de Cologne), on ne tient toujours pas suffisamment compte de ces facteurs dans le dosage des politiques macroéconomiques de la Communauté et de l'Union monétaire. Il convient non seulement de mieux concevoir le dialogue macroéconomique au niveau du Conseil mais aussi de mieux faire valoir l'intérêt communautaire.

3.3. L'assouplissement du dosage des politiques macroéconomiques dans la Communauté et l'Union monétaire, nécessaire si l'on veut relancer la croissance actuellement ralentie et éliminer le risque de récession, présuppose de mieux prendre en compte l'intérêt communautaire ainsi que de restaurer un degré raisonnable de confiance mutuelle dans la prévisibilité et le comportement rationnel des acteurs des politiques monétaire, budgétaire et salariale. On touche ici à des questions essentielles de fond et d'efficacité de la coordination de la politique économique.

4. Contenu et efficacité de la coordination de la politique économique dans la Communauté et dans l'Union monétaire

4.1. Bien que l'économie communautaire soit sur la voie de la reprise et malgré les multiples procédures de coordination et «processus», parfois hélas très bureaucratiques, la Communauté se heurte à un problème fondamental, celui du dosage des politiques macroéconomiques en fonction de conditions externes et internes changeantes. On peut montrer que la récession de 1992/1993 a été largement provoquée par des erreurs de dosage politique (sous-estimation du krach boursier

de 1987, surchauffe en 1988/1989, erreur dans le financement de la réunification allemande) et qu'à la suite du ralentissement de la croissance en 1995/1996 (crise du Mexique, politique budgétaire peu crédible dans toute une série d'États membres, désordres monétaires) et en 1999 (crises asiatique et russe), les adaptations n'ont pas été suffisantes ou réalisées trop tardivement. Aux États-Unis en revanche, les politiques monétaire et budgétaire ont été et sont mieux adaptées et plus rapidement aux divers changements de situation. Ce sont en substance les raisons pour lesquelles la croissance de l'UE à partir des années 90 est restée largement inférieure à celle des États-Unis.

4.2. Étant donné le nouveau ralentissement de la croissance mondiale, il faut éviter, dans la mesure du possible, de répéter les erreurs du passé. La réalisation de l'Union monétaire, qui supprime l'éventualité de désordres monétaires internes, a certainement une influence bénéfique dans ce contexte. Mais des graves lacunes subsistent, malgré les multiples procédures et organes prévus, notamment dans les domaines suivants:

- a) l'établissement d'un diagnostic axé sur les besoins de l'Union monétaire et de prévisions sur le développement économique, ainsi que le débat public sur les options que la Communauté et l'Union monétaire sont susceptibles de choisir en matière de politique économique sont deux mécanismes qui nécessitent encore des améliorations;
- b) il faut renforcer la Commission européenne dans son rôle qui consiste à formuler des propositions sur la politique économique en général, et sur le dosage des politiques macroéconomiques en particulier, qui ne soient pas influencées par des idéologies ou des groupements nationaux ou d'intérêts mais tiennent compte uniquement de l'intérêt communautaire et du développement optimal de l'économie dans l'Union monétaire. C'est particulièrement vrai pour la part que prennent la politique budgétaire et la politique salariale dans le dosage des politiques macroéconomiques, sans oublier qu'il convient de respecter la souveraineté des États membres et l'indépendance des partenaires sociaux.
- c) le dialogue entre tous ceux qui réalisent ce dosage devrait être davantage institutionnalisé et se dérouler de façon plus transparente, tant dans les réunions régulières des présidents de la BEI et de l'Eurogroupe et des membres des commissions concernées que pour le dialogue macroéconomique, dont il faut améliorer le contenu. Il convient à ces deux niveaux de renforcer le rôle du représentant de la Commission en tant que représentant de l'intérêt communautaire. Le Comité économique et social de l'UE est en mesure de participer largement aux travaux du dialogue macroéconomique et devrait être consulté de manière appropriée.

5. Prochaines étapes

Le Comité économique et social de l'UE estime qu'il est nécessaire:

- a) pour la Commission de présenter dans les prochaines semaines des propositions concrètes qui aillent plus loin que la déclaration du Conseil européen de Gand sur la manière dont la politique économique et le dosage des politiques macroéconomiques dans la Communauté et l'Union monétaire peuvent être adaptés en fonction des conditions différentes de l'économie mondiale; ce faisant, il conviendrait de préciser quelles contributions on est en droit d'attendre des divers acteurs;
- b) de reprendre le débat sur la «communication de la Commission sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro» du 7 février 2001⁽¹⁾ au sein du Conseil et de l'opinion publique afin d'aboutir le plus rapidement possible à des améliorations pragmatiques mais efficaces dans ce domaine;
- c) de lancer prochainement un débat sur la manière dont les dispositions en matière de politique économique et d'articulation de l'intérêt communautaire dans la politique économique pourraient être mieux conçues dans le cadre d'une révision du Traité dans la perspective de l'élargissement de la Communauté.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 final.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur le «Projet de communication de la Commission concernant l'immunité d'amendes et la réduction du montant des amendes dans les affaires portant sur des ententes»

(2002/C 48/20)

Le 18 octobre 2001, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis sur le thème: «Projet de communication de la Commission concernant l'immunité d'amendes et la réduction du montant des amendes dans les affaires portant sur des ententes».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 52 voix pour, 6 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité a examiné le projet de communication concernant l'immunité d'amendes et la réduction du montant des amendes pour les entreprises dénonçant des ententes secrètes conclues entre entreprises en violation des règles de la concurrence (cartels).

1.2. Cette communication, qui remplace la communication précédente de 1996⁽¹⁾, vise à permettre grâce à ces instruments

⁽¹⁾ JO C 207 du 18.7.1996, p. 4.

une vérification plus efficace de ce qui reste la violation la plus grave des règles de la concurrence.

2. Synthèse de la communication

2.1. La Commission a la conviction que les restrictions de concurrence résultant d'ententes secrètes entre entreprises ont comme conséquence ultime une augmentation des prix et une réduction des choix et qu'en outre elles sont néfastes à l'industrie européenne. Les entreprises échappent ainsi à la

pression du marché qui devrait les pousser à innover; ces pratiques provoquent un renchérissement des matières premières et ont un effet négatif sur l'emploi.

2.2. La Commission pense que certaines entreprises souhaiteraient se soustraire à ce type d'ententes et l'informer de leur existence, mais qu'elles en sont dissuadées par les amendes élevées qu'elles risquent de se voir infliger. Cinq après la mise en œuvre de la communication de 1996, la Commission dispose d'une expérience pratique suffisante pour proposer des modifications importantes, fondées sur des critères de transparence et de certitude et sur une correspondance plus étroite entre le niveau de réduction des amendes et l'importance de la contribution de l'entreprise. Ces réductions seront limitées aux entreprises qui fourniront des éléments de preuve significatifs.

2.3. Enfin, la Commission estime que le bénéfice qu'en tireront les citoyens et les consommateurs outrepassa l'intérêt qu'il peut y avoir à sanctionner pécuniairement les entreprises lui permettant de découvrir ces pratiques illicites. Ces différentes raisons amènent la Commission à présenter un projet d'immunité d'amendes et de réduction du montant des amendes, sous réserve des précisions suivantes:

- la nouvelle communication remplacera celle de 1996 et l'opportunité d'y apporter de nouvelles modifications sera examinée après une période d'application suffisante;
- si, à un stade quelconque de la procédure, l'entreprise ne remplit pas les conditions énumérées, elle ne pourra plus bénéficier du traitement favorable prévu;
- le niveau de coopération avec la Commission n'est qu'un élément parmi d'autres dont la Commission tiendra compte; elle se réservera la possibilité d'accorder des réductions pour d'autres raisons;
- étant donné qu'une entreprise bénéficiant de cette procédure n'est pas pour autant protégée sur le plan légal et juridique, la Commission adoptera au titre de l'article 81 paragraphe 1 du traité une décision précisant quel a été le rôle joué par l'entreprise dans la pratique illégale et expliquant les motifs de l'immunité d'amendes ou de la réduction du montant de l'amende.

2.4. Immunité d'amendes

2.4.1. Une entreprise pourra bénéficier de l'immunité d'amendes lorsque, sous réserve des conditions énoncées ci-après, elle est la première à dénoncer une entente dont la Commission ignore l'existence. Ces conditions sont les suivantes:

- l'entreprise doit fournir des éléments de preuve et des informations qui permettent d'ordonner une vérification en application de la réglementation communautaire;
- elle doit fournir la totalité des éléments de preuve et des informations en sa possession;
- elle doit mettre fin à sa participation à l'activité illégale au plus tard au moment où elle dénonce celle-ci;
- elle ne doit pas avoir contraint d'autres entreprises à y participer.

2.5. Réduction du montant de l'amende

2.5.1. Si la Commission a déjà accordé une immunité d'amendes conditionnelle ou est au courant de l'entente présumée, d'autres entreprises peuvent bénéficier d'une réduction. Pour pouvoir prétendre à cette réduction, ces entreprises doivent fournir des éléments de preuve représentant une réelle valeur ajoutée par rapport à ceux déjà en possession de la Commission. La notion de valeur ajoutée vise la mesure dans laquelle les indices fournis établissent de manière incontestable l'existence de l'entente. En fonction de la date où les éléments de preuve ont été fournis et du degré de valeur ajoutée qu'ils représentent, la Commission prévoit trois niveaux de réduction, variant de 20 à 50 %.

2.6. Procédures

2.6.1. Dans les deux cas considérés, les procédures, qui doivent respecter les principes de transparence et de certitude, porteront sur les aspects suivants: la confirmation écrite de la réception de la demande, la description de l'infraction, le nombre et l'identité des participants, la dimension du marché affecté et autres.

3. Observations générales

3.1. Il est toujours difficile de prouver l'existence d'une entente illégale et la possibilité qui est ici offerte de sortir de l'illégalité sans être sanctionné ou moyennant une sanction mineure facilitera l'établissement de preuves et constituera un bon instrument de dissuasion vis-à-vis de ceux qui seraient à leur tour tentés par des pratiques illégales.

3.1.1. Le Comité demande cependant de faire preuve de prudence sur deux points et de modifier certaines dispositions susceptibles d'enlever une partie de son intérêt à la dénonciation de ces ententes illicites.

3.1.2. La première précaution concerne la nécessité de limiter l'avantage accordé aux contrevenants au minimum indispensable pour détecter et empêcher les ententes secrètes, sans perdre de vue l'intérêt public qu'il y a à sanctionner les conduites contraires aux règles communautaires en matière de concurrence. C'est pourquoi il importe de lier l'octroi du bénéfice prévu par la communication à l'apport d'une contribution substantielle à l'établissement des faits et à la condamnation des responsables des infractions.

3.1.3. Deuxièmement, il semble important que les dénonciations soient complètes et exhaustives et révèlent tous les faits connus de l'entreprise accusatrice.

3.2. Une comparaison avec les dispositions de la communication de 1966 fait par ailleurs apparaître certains défauts qui pourraient nuire à l'efficacité de la nouvelle réglementation.

3.2.1. S'agissant des entreprises susceptibles de bénéficier de l'immunité d'amendes, la nouvelle communication exige en effet que la Commission ne soit pas au courant de l'existence de l'entente illégale, tandis que la précédente communication prévoyait également les cas où elle ne dispose pas d'«informations suffisantes» pour prouver l'existence du cartel.

3.2.2. Il est clair que cela restreint les cas d'immunité et enlève une partie de son intérêt à la dénonciation. Le

Comité juge dès lors utile de revenir aux dispositions de 1996.

3.2.3. En ce qui concerne les entreprises qui devraient bénéficier d'un allègement de la sanction, la Commission impose une condition plus stricte par rapport à la communication de 1996, dans la mesure où les entreprises qui dénoncent l'entente doivent fournir des «éléments de preuve» et où les seuls «documents» et «informations» prévus auparavant ne suffisent plus. La communication ne spécifie pas quelle doit être la portée des éléments de conviction à fournir par les entreprises.

3.2.4. Cela restreint là aussi la possibilité d'agir dans le sens voulu et minore les incitations correspondantes. Le Comité est d'avis que la Commission devrait rétablir les dispositions de 1996 ou spécifier dans la communication la portée des éléments de conviction ou de preuve à fournir pour bénéficier d'une réduction du montant de l'amende.

3.3. S'agissant des conséquences juridiques de la publication par la Commission d'informations concernant une entente secrète, la communication devrait exprimer plus clairement l'intention de la Commission de fournir, après les vérifications requises, des éléments utiles et fondés susceptibles d'améliorer la position des entreprises dénonçant l'entente, dans l'hypothèse où elles devraient être traduites en justice par des tiers pour les dommages occasionnés.

Bruxelles, le 29 novembre 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 du quart des suffrages exprimés, a été repoussé:

Paragraphes 3.1.2 et 3.1.3

Supprimer ces deux paragraphes.

Exposé des motifs

Ces propositions risqueraient de se trouver sérieusement en contradiction avec l'objectif que poursuit la Commission en proposant de modifier la précédente communication. L'objectif est en effet d'accroître la prévisibilité pour les entreprises, afin d'encourager leur volonté de collaborer à la dénonciation et à la suppression des cartels. Ce qui est prévu au paragraphe 3.1.2 est peu clair, mais la proposition du paragraphe 3.1.3 semble soit être impossible à appliquer de la part de la Commission, soit rendre impossible pour les entreprises d'évaluer si l'immunité ou une réduction des amendes seront appliquées, lorsque l'une d'elle hésite à se tourner vers la Commission pour l'informer d'une certaine coopération au sein d'un cartel à laquelle elle aurait participé.

Résultat du vote

Voix pour: 23, voix contre: 28, abstentions: 4.

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les denrées et ingrédients alimentaires pouvant être soumis à un traitement par ionisation dans la Communauté»

(2002/C 48/21)

Le 8 août 2001, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Jaschick).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 28 novembre 2001), le Comité a adopté le présent avis par 104 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les denrées alimentaires ne sont que rarement consommées au moment ou sur le lieu de leur production ou de leur fabrication. Durant le transport et le stockage, généralement nécessaires, elles sont soumises à des conditions susceptibles de porter préjudice à leur qualité, voire de les avarier.

1.2. Pour éviter ce genre d'incident, les denrées alimentaires sont traditionnellement séchées, chauffées, réfrigérées, fumées, congelées ou stockées sous atmosphère contrôlée (AC). Le traitement par ionisation vise lui aussi à réduire le nombre de micro-organismes ainsi que de parasites présents dans les aliments ou à empêcher la germination. L'irradiation peut en outre être utile pour satisfaire aux dispositions en matière de quarantaine concernant les fruits (USA) ou le miel (Afrique du Sud), dans la mesure où elle permet d'éviter l'introduction d'insectes ou de germes pathogènes dans des territoires qui en sont exempts.

1.3. Depuis mars 2001, l'ensemble des denrées alimentaires irradiées doivent être conformes aux directives 1999/2/CE et 1999/3/CE. Selon la directive 1999/2/CE, la Commission a l'obligation de soumettre, avant fin 2000, une proposition visant à compléter la liste communautaire positive des denrées alimentaires pouvant être traitées par ionisation. L'article 4, paragraphe 4 de la directive 1999/2/CE, aux termes duquel les autorisations existantes concernant les denrées alimentaires ionisées peuvent, dans certaines conditions, être maintenues jusqu'à ce que l'élaboration de la liste positive soit achevée, continuent toutefois de s'appliquer.

1.4. La directive 1999/2/CE dispose que l'irradiation des denrées et ingrédients alimentaires n'est autorisée que si elle est nécessaire d'un point de vue technologique, si elle ne présente pas de risques pour la santé, si elle est bénéfique pour le consommateur et si elle n'est pas utilisée pour remplacer des mesures d'hygiène ou de santé.

1.5. De nombreux experts et représentants d'organisations de consommateurs, du commerce et de l'industrie, des secteurs scientifiques et de la recherche ainsi que d'organisations internationales ont déjà été consultés sur ce sujet. Les conclusions de ces consultations sont complexes et prêtent à controverse.

1.5.1. Les organisations de consommateurs considèrent que l'irradiation des denrées alimentaires est inutile si les règles d'hygiène sont appliquées. Lorsqu'elles sont favorables à l'irradiation, elles prônent une utilisation aussi restrictive que possible de cette technique.

1.5.2. De nombreux producteurs de denrées alimentaires s'opposent à l'inclusion de leurs produits dans la liste positive parce qu'ils craignent notamment que l'image de leurs produits n'en pâtisse.

1.5.3. Le Groupe consultatif international sur l'irradiation des aliments FAO/OMS, des instituts de recherche et le secteur de l'irradiation sont favorables à ce qu'au moins tous les produits pour lesquels le Comité scientifique de l'alimentation humaine a émis un avis favorable soient intégrés dans la liste. Par ailleurs, ils considèrent que l'irradiation «remplace idéalement la fumigation des fruits et légumes et peut généralement se substituer aux substances chimiques dangereuses». Dans l'avis qu'il a élaboré dans le cadre de la consultation organisée par la Commission, le gouvernement américain affirme plus particulièrement qu'il n'existe aucun argument scientifique fondé et démontrable permettant de limiter l'irradiation des denrées alimentaires. Cette affirmation est toutefois vivement critiquée par la Food Commission (UK) Ltd.

1.6. La Commission souhaite à présent élargir davantage le débat sur la base de sa communication ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 472.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social (CES) se félicite de la communication de la Commission, qui constitue une excellente source d'informations. Elle résume très bien les réactions manifestées en réponse à son document de consultation et reflète les positions exprimées par les différents groupes consultés.

2.2. Le CES se réfère à son avis de principe du 31 mai 1989 ⁽¹⁾ et confirme le point de vue exprimé dans ce document:

«Compte tenu de ce qui précède, le Comité juge préférable de ne pas se prononcer en faveur d'un cadre législatif communautaire en matière d'ionisation alimentaire, étendu à d'autres aliments que les épices, tant que la Commission européenne n'a pas fourni la preuve décisive de la nécessité technologique et de l'innocuité de cette méthode de conservation.»

2.2.1. S'agissant de la nécessité technologique de l'irradiation: selon l'avis qui prévaut dans la communauté scientifique, le simple fait que des denrées alimentaires étaient auparavant soumises à un traitement chimique pour des raisons identiques suffit déjà à établir qu'il est techniquement nécessaire et judicieux de recourir à l'irradiation. Des consommateurs avertis sont en effet très critiques à l'égard de l'utilisation de produits chimiques en raison de la persistance de résidus éventuels.

2.2.2. S'agissant de l'innocuité de l'irradiation des denrées alimentaires: les aliments traités par ionisation ne deviennent pas radioactifs (ils n'émettent donc pas à leur tour de rayonnements). Une irradiation suffisante des aliments détruit en revanche des organismes nocifs (moisissures, agents pathogènes, parasites) et contribue à une meilleure protection du consommateur. La majorité des scientifiques pensent que l'irradiation est sûre. L'OMS a également affirmé à plusieurs reprises que l'irradiation des denrées alimentaires ne présente aucun risque pour la santé.

2.2.3. S'agissant de la demande formulée par le CES en date du 31 mai 1989 concernant la présentation d'un rapport sur l'évaluation, par certaines organisations internationales, de l'irradiation des denrées alimentaires:

2.2.3.1. Les organisations de consommateurs (BEUC, CI) sont très critiques à l'égard de l'irradiation des denrées alimentaires. Selon elles, si les règles d'hygiène sont respectées, le traitement par ionisation n'est ni justifié ni nécessaire d'un point de vue technologique. Lorsqu'elles sont favorables à cette technique, elles estiment qu'elle devrait être appliquée de manière aussi restrictive que possible.

2.2.3.2. L'OMS est favorable à l'irradiation afin de réduire les agents pathogènes présents dans les denrées alimentaires.

2.2.3.3. Le JEFCEI et le Codex Alimentarius ne prévoient pas de limiter le traitement par ionisation à certaines denrées alimentaires.

2.2.3.4. Le groupe d'étude FAO/IAEO/OMS est d'avis que les denrées alimentaires irradiées à une dose apte à atteindre l'objectif recherché peuvent être consommées sans risque et sont adéquates d'un point de vue nutritionnel.

2.2.4. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur la poursuite du développement d'autres méthodes de conservation: ce rapport n'est pas disponible, d'autres méthodes de conservation n'ayant jusqu'ici pas pu être développées jusqu'au stade de la mise en application.

2.2.5. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur les possibilités de détection de l'ionisation: des méthodes d'analyse pour détecter si un produit a été traité par ionisation sont entre-temps disponibles pour pratiquement toutes les denrées alimentaires. Cinq méthodes sont déjà normalisées par le CEN et d'autres sont en cours d'examen ⁽²⁾.

2.2.6. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur les expériences internationales en matière d'ionisation: ce rapport n'a pas été élaboré. On évalue à 200 000 tonnes la quantité de denrées alimentaires traitées chaque année par ionisation dans le monde.

2.2.7. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur les importations de produits faisant fréquemment l'objet d'un traitement par ionisation: votre rapporteur ne dispose pas d'un tel rapport. Il est notoire que des cuisses de grenouilles ionisées provenant de pays tiers ont par exemple été importées en France. Selon la législation en vigueur, la Commission ne pourra procéder à des enquêtes officielles que dans le futur seulement.

2.2.8. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur le relevé des capacités des installations spécialisées établies dans la Communauté: la législation en vigueur prévoit l'obligation pour les États membres de notifier toutes les installations autorisées. Une première liste de ces installations est déjà disponible ⁽³⁾.

2.2.9. S'agissant de la demande du CES concernant la présentation d'un rapport sur l'état actuel du débat dans les États membres, à la Commission et au Conseil: votre rapporteur ne dispose pas de ce rapport détaillé. Il ressort toutefois de la communication que l'état des discussions laisse à désirer étant donné que la Commission considère qu'il est actuellement impossible d'élaborer la liste positive requise par la directive 1999/2/CE.

⁽²⁾ Le fait que ces méthodes et d'autres soient adoptées en Allemagne sous forme de normes DIN et utilisées dans la pratique par les services chargés de procéder aux analyses montre qu'elles sont généralement disponibles.

⁽³⁾ Selon les experts, les personnes qui travaillent dans ces installations sont en règle générale exposées à des radiations plus faibles qu'à l'air libre (en raison de la protection du béton).

⁽¹⁾ JO C 194 du 31.7.1989, p. 14, rapporteur: M. Gardner.

3. Recommandations

3.1. Dans son avis du 31 mai 1989 (cf. paragraphe 2.2), le Comité économique et social jugeait préférable de ne pas se prononcer en faveur d'un cadre législatif communautaire en matière d'ionisation alimentaire, étendu à d'autres aliments que les épices, tant que des preuves et des rapports décisifs ne seraient pas disponibles.

3.2. Une partie des preuves et rapports demandés par le CES (paragraphe 2.2.1-2.2.9) sont entre-temps disponibles.

3.3. L'étiquetage des denrées alimentaires ionisées ou contenant des ingrédients ionisés, est impératif. Il existe des méthodes d'analyse valables pour détecter si un produit a été

traité par ionisation. Aussi le consommateur averti intéressé par une consommation durable est-il en mesure d'acheter des denrées alimentaires en connaissance de cause ou de décider de s'en abstenir.

3.4. De l'avis du Comité, l'ionisation générale de denrées alimentaires devrait être traitée avec prudence compte tenu des craintes et des réserves qu'elle suscite parmi de larges groupes de la population. À cet égard il faudrait toutefois tenir compte du fait que, conformément à l'avis qui prévaut dans la communauté scientifique, l'ionisation de denrées alimentaires ne présente aucun danger pour le consommateur.

3.5. Le Comité souligne l'importance que revêtent les futures dispositions pour l'EEE et espère que le débat vaste et ouvert mené au sein de l'UE aura également lieu dans tous les autres pays de l'EEE.

Bruxelles, le 28 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le thème «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE»

(2002/C 48/22)

Lors de sa session plénière du 1^{er} mars 2001, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

Conformément aux articles 11, paragraphe 4, et 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, le Comité a constitué un sous-comité chargé de préparer ses travaux en la matière.

Le sous-comité «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE», chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis le 19 octobre 2001 (rapporteur: M. Byrne, corapporteur et M. van Dijk).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 90 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le versement de pensions adéquates aux personnes retraitées est un élément clef de la structure globale de la protection sociale européenne, qui permet aux retraités de bénéficier d'un certain degré de sécurité de revenu.

1.2. Ces dernières années, des études réalisées par la Commission et par d'autres organismes ont attiré l'attention sur l'évolution de la structure démographique dans l'UE et sur le risque potentiel que cette situation peut faire peser sur la soutenabilité des systèmes de retraite. Par exemple, la Commission a déclaré que «la combinaison des trois piliers constituant les systèmes de pension offre aux personnes âgées en Europe un degré sans précédent de prospérité et d'indépendance économique. La perspective du vieillissement de la population et du départ à la retraite de la génération du "baby boom" représente un défi majeur pour cette réalisation historique. Le vieillissement de la population sera d'une telle ampleur que, en l'absence de réformes appropriées, il risque de saper le modèle social européen ainsi que la croissance et la stabilité de l'économie dans l'Union européenne (1)».

1.3. Outre les questions démographiques, il faut aussi prêter attention à la nécessité d'adapter les régimes de retraite à l'évolution des besoins de la société et des individus.

1.4. Le Comité considère la soutenabilité générale des retraites comme une question d'importance cruciale; c'est pourquoi il a entrepris d'élaborer le présent avis d'initiative, afin d'examiner ce problème et d'évaluer l'importance de la croissance économique et de la fiscalité dans la recherche d'une solution.

1.5. Le Comité reconnaît que la Commission a accompli dans les dernières années un travail considérable en vue de fixer l'attention sur ce problème critique. La plus récente des communications de la Commission, qui s'intitule «Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables (2)» s'appuie sur les travaux du Comité de politique économique et du Comité de la protection sociale.

1.5.1. La communication propose d'utiliser la méthode ouverte de coordination qui, sans déroger au principe de subsidiarité, permettra de définir pour les États membres, des objectifs communs et des indicateurs reconnus d'un commun accord. Les objectifs sont regroupés en trois grandes catégories:

- des pensions adéquates,
- la viabilité financière des régimes de pension publics et privés,
- la modernisation des systèmes de pension pour répondre à l'évolution des besoins de la société et des personnes.

1.5.2. Bien que son élaboration ait été entamée avant la publication de cette communication (3), le Comité estime que le présent avis aborde les questions soulevées par cette dernière avec suffisamment de détail pour qu'il puisse souscrire à ses

(1) COM(2000) 622 final.

(2) COM(2001) 362 final.

(3) SOC/085 — Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables — COM(2001) 362 final.

objectifs, sous réserve des observations formulées dans l'avis du Comité évoqué au paragraphe précédent.

1.5.3. Le Comité prépare sur cette communication un avis qui se concentrera notamment sur certains points relatifs à la cohérence des politiques impliquées et aux problèmes méthodologiques posés par le développement de la coopération en la matière. Les deux avis sont donc complémentaires et constituent la contribution du Comité au débat en cours.

2. La question démographique

2.1. Les études démographiques montrent clairement que la proportion de personnes âgées par rapport au nombre des personnes en âge de travailler va augmenter considérablement. Dans sa communication en date du 3 juillet 2001, la Commission déclare que «le ratio de dépendance des personnes âgées commencera à augmenter rapidement au cours de la prochaine décennie et doublera entre aujourd'hui et 2050 ⁽¹⁾» (voir le tableau 1).

⁽¹⁾ COM(2001) 362 final.

Tableau 1: Projections de base concernant les ratios de dépendance des personnes âgées dans les États membres de l'Union européenne (personnes de plus de 65 ans par rapport à la tranche des 20-64 ans)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
UE-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

2.2. Cette situation est due en premier lieu à l'amélioration des conditions de santé et des conditions de vie dont bénéficient les citoyens de l'UE, amélioration qui se traduit par une augmentation de la durée moyenne de vie. La Commission souligne même que toutes les prévisions antérieures ont eu tendance à sous-estimer l'augmentation de l'espérance moyenne de vie, de telle sorte qu'il est plus probable que l'on verra la réalité se situer au-dessus, et non en dessous, des prévisions actuelles.

2.3. En deuxième lieu, l'on constate une baisse considérable du taux de fertilité, lequel est désormais, dans certains États membres, inférieur au seuil de renouvellement des générations.

2.4. Dans le débat sur la pérennité des pensions, diverses personnes ou instances ont signalé la contribution positive

que pourrait apporter l'immigration, tandis que d'autres contestent ces vues. La Commission, par exemple, estime qu'en dépit d'une probable augmentation, le flux migratoire ne devrait pas améliorer le ratio de dépendance.

Sur ce point, le Comité souhaite renvoyer à l'avis qu'il a adopté concernant la politique migratoire. Si l'on optait pour une ligne d'immigration active, il serait indispensable de développer une action adéquate d'intégration sociale, qui permette à l'UE et aux immigrants de tirer le meilleur parti de leur situation.

2.5. Globalement, au cours des 30 à 40 années à venir, le ratio de dépendance des personnes âgées augmentera de manière considérable. Cette situation aura des répercussions sur le financement des régimes de retraite.

2.6. La Commission a communiqué un certain nombre de chiffres afin de donner une idée de l'ampleur potentielle du problème. En l'absence de réformes, le niveau de dépenses des régimes de retraite nationaux pourrait dépasser les 15 % du PIB en 2030, niveau qu'il ne serait pas possible de maintenir

dans le cadre actuel de la recherche de finances publiques viables (voir le tableau 2). À l'heure actuelle, les dépenses pour le versement des pensions de retraite dans l'UE s'élèvent en moyenne à 12 % du PIB. Il convient toutefois de noter que ces chiffres moyens dissimulent des variations considérables d'un État membre à l'autre. Pour le Comité, il convient d'accorder une attention toute particulière aux sommets que ce taux pourrait atteindre dans les années à venir pour certains États membres.

Tableau 2: Projections des dépenses publiques de pensions — Hypothèses tendancielles⁽¹⁾

	<i>(en pourcentage du PIB, avant impôts)</i>							
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Accroissement maximal
Belgique	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Danemark ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Allemagne ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grèce ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Espagne	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
France	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	n. d.	3,9
Irlande	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italie	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxembourg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Pays-Bas ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Autriche	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finlande ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Suède	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Royaume-Uni ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Source: CPE.

(1) À l'exception toutefois de l'Espagne qui a retenu une décroissance plus forte de son taux de chômage (4 % à terme), du Portugal et du Danemark qui ont retenu des évolutions de productivité de 3 % pour le Portugal et de 1,5 % pour le Danemark.

(2) Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation («ATP»), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 3,1 % du PIB.

(3) Les chiffres se rapportent au régime légal de retraite et excluent le régime de pensions applicable à la fonction publique «Beamtenversorgung».

(4) Chiffres provisoires.

(5) Les chiffres font référence au régime public de pensions pour le secteur privé et ne comprennent pas les régimes publics de pensions des fonctionnaires et agents assimilés.

(6) Pour les Pays-Bas, le deuxième pilier est assez bien développé, ce qui a une incidence positive directe sur le système public de pension en réduisant le poids des populations vieillissantes sur les pensions du premier pilier. Toutefois, cette situation s'accompagne également d'effets indirects importants: les impôts sur les prestations futures de retraites (qui proviennent des fonds privés) devraient être assez élevés, et pourraient ainsi annuler en partie la hausse des prestations publiques de retraite.

(7) Les chiffres du Royaume-Uni ne reflètent pas l'augmentation substantielle des pensions annoncée récemment. Ce changement augmentera la part du PIB consacrée aux dépenses publiques de pensions. L'assistance sociale aux retraités a elle aussi été augmentée substantiellement et sera modifiée en vue de récompenser les prestations privées. Le Royaume-Uni dispose aussi de régimes bien développés du deuxième et du troisième piliers. Les impôts sur les prestations futures de pensions provenant des fonds privés serviront à annuler partiellement l'augmentation des dépenses publiques de pension.

2.7. Le Comité est d'avis que ces prévisions, qui résultent du déséquilibre croissant entre cotisants et bénéficiaires, doivent donner lieu à des mesures visant à maintenir la soutenabilité des systèmes de retraite, pour ce qui concerne aussi bien les régimes de retraite par répartition que les régimes par capitalisation.

2.8. De fait, le Comité de la protection sociale a fait part de son sentiment selon lequel le problème de la soutenabilité des retraites suppose que l'on réponde à un triple défi:

- préserver la capacité des systèmes de pension à atteindre leurs objectifs sociaux qui consistent à assurer des revenus sûrs et convenables aux retraités et aux personnes qu'ils ont à charge et à garantir, en collaboration avec les systèmes de santé et de soins à long terme, des conditions de vie décentes aux personnes âgées;
- assurer la viabilité financière des régimes de retraite, afin que l'impact futur du vieillissement sur les finances publiques ne nuise pas à l'équilibre et n'entraîne pas un partage inégal des ressources entre les générations; et
- promouvoir la capacité des régimes de retraite à répondre aux besoins en mutation de la société et des personnes et concourir ainsi à l'amélioration de la flexibilité du marché de l'emploi, à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de protection sociale, et à une meilleure adaptation des régimes de retraite aux besoins des personnes.

2.8.1. Le Comité recommande qu'une attention particulière soit accordée aux travailleurs d'un profil atypique, dans le cadre de l'égalité des chances et de la prise en compte des besoins individuels.

2.9. Pour ce qui est de l'examen des implications financières, le Comité partage le sentiment du Comité de la protection sociale, selon lequel il ne faut pas négliger la corrélation entre les retraites et le coût des systèmes de santé. L'augmentation du pourcentage des personnes âgées dans la population conduira non seulement à un renchérissement du coût des retraites, mais également à une hausse du coût des soins de santé (notamment sous le double effet des handicaps physiques et des maladies séniles). Ce poste représente actuellement 7 % du PIB de l'UE.

2.9.1. La Commission a indiqué que le Comité de politique économique évalue actuellement les effets du vieillissement sur les coûts des soins de santé, ce qui permettra de disposer d'estimations plus fiables concernant les coûts futurs. Le Comité accueille très favorablement cette initiative, tout en soulignant qu'une démarche qui se fonderait exclusivement

sur la viabilité financière pourrait se révéler insuffisante et ainsi mettre en péril la qualité des services fournis. C'est pourquoi le Comité insiste aussi sur la nécessité d'examiner les diverses composantes des dépenses de santé, en s'attachant tout particulièrement aux dépenses de produits pharmaceutiques, comme l'a demandé le Comité dans un certain nombre de ses avis. Dans un récent avis, le Comité a aussi fait part de son sentiment selon lequel «on peut et doit considérer comme fondamentalement utile l'existence d'un recours à l'assurance complémentaire maladie» (SOC/040 — Assurance maladie complémentaire) ⁽¹⁾.

2.10. À condition que les États membres agissent de façon concertée et coordonnée, il n'y a pas lieu, selon le Comité, d'être exagérément pessimiste quant à la capacité de la Communauté à trouver une solution viable aux problèmes démographiques. Il faut aussi ne pas perdre de vue que le problème se pose tout à la fois en termes financiers et en termes sociaux. Comme le Comité l'a déjà fait valoir, les investissements réalisés dans le domaine social sont bénéfiques au développement économique dans son ensemble. Le rapport du Comité de politique économique est significatif à cet égard, parce qu'il appelle à réduire la dette afin de libérer des ressources pouvant être ensuite investies dans des politiques sociales.

3. Retraites: les options possibles

3.1. La Commission ramène la fourniture des retraites dans l'Union européenne à trois piliers:

- premier pilier: les régimes de retraite légaux, qui sont en général financés selon le principe de la répartition;
- deuxième pilier: les régimes professionnels de retraite par capitalisation (qui sont, en général, liés à l'employeur ou au secteur);
- troisième pilier: l'épargne-retraite individuelle (qui est, en général, fournie par les compagnies d'assurance-vie).

Les piliers 2 et 3 sont traditionnellement désignés sous l'appellation de «retraites complémentaires».

3.2. Les avantages et les inconvénients de chaque pilier ont été examinés dans le livre vert de la Commission intitulé «Les retraites complémentaires dans le marché unique» et publié en juin 1997 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 204 du 18.7.2000, p. 51.

⁽²⁾ COM(97) 283 final.

3.3. Les régimes du premier pilier sont de loin le modèle dominant de versement des pensions de retraite dans l'ensemble de l'UE. Cependant, dans trois États membres (Pays-Bas, Royaume-Uni et Irlande), le deuxième et le troisième piliers sont une composante majeure des pensions de retraite.

3.4. La Commission a indiqué clairement qu'il appartient à chaque État membre de déterminer le niveau de dépendance par rapport à chacun de ces trois piliers. Le Comité partage ce sentiment et estime que la nécessité cruciale qui s'impose à chaque État membre est celle consistant à prendre les décisions les plus appropriées en fonction des circonstances et des traditions qui lui sont propres. L'objectif à poursuivre doit être de réaliser un équilibre qui garantisse que l'on puisse atteindre les objectifs sociaux et maintenir la viabilité financière. Il ne sera possible que si le contenu des réformes fait l'objet d'un accord entre les gouvernements et les partenaires sociaux.

3.5. Le Comité accueille avec satisfaction le fait que les États membres aient mis en train ce processus et qu'ils indiquent à la Commission qu'ils ne prévoient pas de transformations radicales de leurs régimes de retraite, et notamment que ce processus ne suppose pas d'abandon des principes fondamentaux et des objectifs sociaux de ces régimes.

3.6. Le Comité estime que la fixation d'objectifs communs et l'utilisation d'indicateurs reconnus d'un commun accord, contribueront, en combinaison avec l'application intégrale de la méthode ouverte de coordination, à dégager un consensus entre les États membres quant aux réformes nécessaires et créeront la possibilité de procéder à des échanges d'expérience dans ce domaine important. Il appartiendra à chaque État membre, en vertu du principe de subsidiarité, de choisir les méthodes à utiliser pour atteindre ces objectifs.

4. Améliorer la soutenabilité des pensions

4.1. Dans ce contexte, l'impératif absolu est d'assurer le paiement des retraites à venir, quelle que soit la méthode de financement choisie.

4.2. Impact de la croissance économique

4.2.1. L'augmentation de la croissance économique n'est pas une fin en soi, mais un moyen de créer des ressources économiques que l'on utilise pour améliorer le niveau de vie de tous les citoyens. Ainsi, il n'est pas possible d'isoler totalement des conditions économiques générales le niveau des dépenses réalisables, y compris celles consacrées aux retraites. Le taux de croissance économique a, potentiellement,

une grande importance pour la soutenabilité des retraites. L'affirmation est d'autant plus vraie si l'on pose en principe que l'augmentation de la croissance économique doit conduire à une baisse du chômage et à une hausse des revenus.

4.2.2. Sous leur forme brute, les projections démographiques montrent le ratio entre les personnes en âge de travailler et celles ayant atteint l'âge de la retraite. Il est incontestable que ce ratio est appelé à évoluer vers une augmentation du nombre de retraités.

4.2.3. Toutefois, le ratio le plus important sur le plan économique est celui entre les actifs et les retraités. Dès lors, une projection du taux actuel d'emploi dans l'Union européenne, qui est relativement faible (bien que la situation varie sensiblement selon les États membres) renforcerait les sombres pronostics concernant la soutenabilité des retraites.

4.2.4. Si l'on pouvait toutefois augmenter ce taux, l'on réduirait l'impact du problème démographique — plus le taux d'emploi augmente, plus l'impact sur les retraites est important. Une période soutenue de forte croissance économique serait toutefois nécessaire pour parvenir à ce résultat.

4.2.5. Le paragraphe ci-après examine avec plus de détail la question de l'augmentation du taux de participation au marché du travail. Sur ce point, le Comité souhaite souligner la nécessité d'une croissance économique dynamique et durable, qui permet celle de l'emploi. Plusieurs grands paramètres peuvent influencer la situation en la matière, qu'il s'agisse de la compétitivité, des performances économiques de l'UE ou de la politique de l'emploi.

Pour accroître le taux de participation, il est par ailleurs nécessaire de disposer d'une approche nationale et européenne cohérente et consistante, comme le prévoit le processus de Luxembourg. Dans ce dossier, il importe de voir que certaines actions d'accompagnement (garde des enfants, possibilités d'interruption de carrière, etc.) permettent de concilier dans une plus large mesure les occupations professionnelles et ménagères.

4.3. Augmentation des taux de participation au marché du travail

4.3.1. Une augmentation significative du taux de participation au marché du travail est l'une des actions qui auraient le plus d'impact sur l'amélioration de la soutenabilité des retraites.

4.3.2. Bien que la situation varie sensiblement d'un État membre à l'autre, comme on l'a vu plus haut, le taux moyen d'emploi dans l'UE est faible par rapport aux États-Unis et au Japon.

4.3.3. S'il convient de reconnaître que ce facteur est connu depuis de nombreuses années, les progrès enregistrés dans ce domaine sont modestes.

4.3.4. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé pour 2010 un objectif de 70 % — à comparer avec le taux actuel, qui est de 63 %. Un objectif distinct de «plus de 60 %» a été fixé pour les femmes, dont le taux d'emploi est traditionnellement plus faible que celui des hommes.

Lors du sommet de Stockholm, les chefs d'État et de gouvernement européens ont affiné ces visées: en 2005, le taux général d'activité devrait atteindre 67 % et celui des femmes, 57 %. De même, un objectif distinct de 50 % a été fixé pour les travailleurs âgés.

4.3.5. Bien que favorable au principe de l'amélioration du taux d'activité; le Comité n'en pense pas moins, compte tenu de l'expérience passée, que ce principe constitue un défi de premier ordre pour les États membres de l'UE. De toute évidence, une croissance économique annuelle supérieure à 3 % constituerait un facteur décisif à cet égard; cependant, en dépit d'une bonne performance en 2000, c'est là un objectif qui ne sera pas atteint dans les prochaines années. À moyen terme, il est toutefois permis d'espérer que les perspectives de croissance et d'emploi s'améliorent. Le Comité estime qu'une combinaison gagnante de conditions macroéconomiques favorables et de mesures de réforme soutenues est nécessaire pour favoriser la croissance et l'emploi.

4.3.6. Tout en estimant que, dans certaines professions, des possibilités de préretraite se justifient, le Comité partage le sentiment du Comité de la protection sociale selon lequel les besoins sociaux qui avaient fait considérer la préretraite comme acceptable sont en train de se modifier. Ainsi, même si elle a pu parfois permettre à des travailleurs plus jeunes de trouver ou de conserver un emploi, la pratique qui consistait à permettre à des travailleurs âgés de partir en préretraite a été un facteur d'affaiblissement du taux d'activité et d'augmentation des ratios de dépendance. Le Comité suggère en conséquence qu'il s'impose d'étudier plus spécifiquement toute cette question de la stimulation du taux d'activité des travailleurs âgés, afin de développer des stratégies appropriées à cette fin.

4.3.7. Le Comité est favorable à l'objectif d'une augmentation des taux de participation des femmes au marché du travail mais fait observer qu'elle nécessitera un effort accru en matière d'installations de garde d'enfants. À son estime, il importe de favoriser la compatibilité des impératifs familiaux et professionnels, afin d'éviter de faire chuter encore les taux de fertilité. En fait, une augmentation de ces derniers serait bénéfique pour la situation démographique de l'Europe. Le Comité a traité des

taux de fertilité de façon plus approfondie dans son rapport d'information intitulé «Situation et perspectives démographiques de l'Union européenne (1)».

4.3.8. Le Comité partage le sentiment du Comité de la protection sociale selon lequel le nouvel objectif d'augmentation du taux d'activité des hommes et des femmes âgées revêt une importance toute particulière. Le Comité est aussi d'avis que les travailleurs âgés et, plus encore, les personnes handicapées devraient pouvoir bénéficier des mesures voulues pour couvrir leurs besoins en matière de formation, ainsi que de dispositifs flexibles d'organisation du travail qui leur permettraient de prétendre à un emploi, comme ils sont nombreux à le souhaiter.

4.3.9. Le Comité souligne qu'il est important de réaliser ces objectifs de participation au marché du travail, en raison des avantages qui en résulteraient pour les retraites, mais insiste sur le fait qu'il conviendrait d'élaborer parallèlement d'autres mesures pour atteindre dans de bonnes conditions l'objectif de soutenabilité des retraites.

4.4. Réduction de la dette publique

4.4.1. Le Comité reconnaît que la réduction de la dette publique, et donc du coût du service de la dette, renforcera la situation financière des États membres. Ils disposeront ainsi d'une marge de manœuvre accrue, quoique dans des proportions qui ne seront pas les mêmes pour tous, lorsqu'ils auront à assumer le coût du financement des pensions futures.

4.4.2. Le pacte de stabilité et de croissance, que tous les États membres sont tenus de respecter et qui prévoit notamment la réduction de la dette publique et le dégagement d'excédents, augmentera aussi la capacité à maintenir, à plus long terme, les régimes de retraite. La mise en place de fonds de réserve (paragraphe 7.5), par exemple, s'en trouverait facilitée.

4.4.3. Le Comité fait également valoir qu'il importe d'améliorer le recouvrement de l'impôt et, plus encore, de juguler l'évasion fiscale, qui a une part de responsabilité dans la situation des finances publiques des États membres.

4.5. Projections des dépenses publiques de pensions selon le scénario de Lisbonne

4.5.1. Le Comité de politique économique a élaboré un scénario fondé sur les objectifs de Lisbonne et a demandé aux États membres de construire une autre projection des dépenses liées aux retraites en fonction de ce scénario (voir le tableau 3). Comme le montre le tableau, l'écart entre ces deux estimations pour ce qui concerne l'accroissement maximal de la charge des pensions, exprimée en pourcentage du PIB, varie entre 0 et 2 %, exception faite de la Grèce où il se monte à 4,2 %.

(1) SOC/017 — Rapport d'information intitulé: «Situation et perspectives démographiques de l'Union européenne».

Tableau 3: Projections des dépenses publiques de pensions — Scénario «Lisbonne»⁽¹⁾

(en pourcentage du PIB, avant impôts)									
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Accroissement maximal	
								Lisbonne	Politique actuelle
Belgique ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Danemark	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Allemagne	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grèce ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Espagne	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
France	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	n. d.	2,7	3,9
Irlande	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italie	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxembourg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Pays-Bas ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Autriche	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlande	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Suède	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Royaume-Uni ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Source: CPE.

(1) Pour le scénario «Lisbonne», la France est partie de l'hypothèse selon laquelle les taux de chômage et d'activité seraient inférieurs à ceux indiqués plus haut. Le taux d'activité est plus faible, car il n'est pas tenu compte de changements affectant les conditions d'admissibilité au bénéfice de la pension, destinés à accroître le taux d'activité des personnes âgées. Les hypothèses sur lesquelles se fonde la France fournissent un scénario plus optimiste à moyen terme (pour les années 2010-2020 environ), alors que le contraire est vrai pour le long terme. Les taux d'activité pour l'Italie sont plus faibles que ceux qui sont indiqués pour le scénario général alors que, pour l'Espagne, la croissance de la productivité est légèrement plus élevée après 2035. Pour la population, le Portugal a eu recours au scénario de la variante moyenne plutôt qu'à celui de la variante haute.

(2) La Belgique part d'un taux d'emploi de 76,5 % tenant compte des conditions plus strictes en matière de retraite anticipée et des régimes chomages à long terme, de l'augmentation du taux d'activité des femmes (à l'exception des femmes de moins de 30 ans) et du recul de l'âge de départ effectif à la retraite. Le scénario ne prévoit pas d'augmentation du taux d'activité des jeunes, dans la mesure où une telle augmentation signifierait une baisse des taux de scolarisation.

(3) Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation («ATP»), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 1,6 % du PIB.

(4) Pour le Danemark, si l'on fait abstraction du régime complémentaire fondé pour moitié sur la capitalisation («ATP»), l'augmentation entre l'année 2000 et l'année record n'est que de 3,1 % du PIB.

(5) Chiffres provisoires.

(6) Dans le cas du Luxembourg, le scénario tendanciel est le même que le scénario de «Lisbonne»; il suppose une croissance spontanée du PIB réel de 4 % par an tout au long de la période de projection, ce qui correspond à la croissance moyenne des 40 dernières années. Les chiffres concernent les régimes publics de retraite pour le secteur privé et ne couvrent pas les régimes publics de retraite des fonctionnaires et agents assimilés.

(7) Pour les Pays-Bas, le deuxième pilier est assez bien développé, ce qui a une incidence positive directe sur le système public de pension en réduisant le poids des populations vieillissantes sur les pensions du premier pilier. Toutefois, cette situation s'accompagne également d'effets indirects importants: les impôts sur les prestations futures de retraites (qui proviennent des fonds privés) devraient être assez élevés et pourraient ainsi annuler en partie la hausse des prestations publiques de retraite.

(8) Les chiffres concernant le Royaume-Uni ne font pas état de l'augmentation substantielle des pensions annoncée récemment. Cette évolution se traduira par une augmentation de la part du PIB consacrée aux dépenses publiques de pensions. L'assurance sociale des retraités a, elle aussi, été sensiblement améliorée et sera transformée dans le sens d'une bonification des prestations privées. Le Royaume-Uni dispose également de régimes des second et troisième piliers bien développés. Les impôts sur les futures prestations de pensions provenant de fonds privés pourraient annuler en partie la hausse des dépenses publiques de retraite.

4.5.2. Il convient de noter que ce scénario s'appuie sur des hypothèses assez optimistes, et notamment:

- la croissance annuelle du PIB se situe à 3 % ou davantage au cours de la période qui va jusqu'en 2007;
- les taux de participation des hommes et des femmes convergent vers 83 % en 2045 (dans la plupart des pays, ce niveau supposerait un relèvement de l'âge de la retraite);
- les taux de chômage des hommes et des femmes convergent vers 4 % en 2045;
- les projections relatives à la population en âge de travailler sont reprises du «scénario favorable» provenant d'Eurostat;
- les niveaux de productivité et la croissance convergent dans l'ensemble de l'UE pour rattraper les États-Unis en 2050. L'on prend pour hypothèse que la croissance de productivité sera aux États-Unis, pendant la première moitié de ce siècle, de 1 %, contre 2,3 % actuellement.

4.5.3. Le Comité convient que ce scénario à base très large est une projection de l'avenir, et non une prévision. Néanmoins, il partage la conclusion du Comité de politique économique selon laquelle tout en étant, en puissance, de nature à apporter une contribution de première importance au traitement du problème posé par les conséquences financières du vieillissement, ce scénario ne résoudra pas par lui-même le problème du financement des retraites à long terme. Le Comité tient cependant à souligner qu'au vu de la détérioration actuelle de l'environnement économique mondial, du point de vue des conditions cycliques et des postes de travail, il y a lieu de considérer à juste titre que le scénario de politique économique et de politique de l'emploi peut être qualifié d'optimiste. Le Comité a par conséquent le sentiment qu'il s'impose de toute urgence que l'Europe développe pour ces deux politiques une stratégie mieux coordonnée et impliquant tous les acteurs, afin de stimuler la croissance et l'emploi.

5. Actions visant à améliorer la soutenabilité

5.1. L'ampleur que prendra à l'avenir la poursuite du vieillissement de la population de l'UE exercera une influence significative sur la pérennité des retraites. Il ressort des données actuelles que l'accroissement de la longévité sera progressif, de sorte qu'il est primordial de commencer à agir dès à présent pour anticiper les coûts supplémentaires qui en résulteront. Le Comité de politique économique a lui-même reconnu que même dans son scénario optimiste, les résultats dégagés ne compenseraient pas entièrement l'impact du vieillissement et les évolutions récentes de l'économie mondiale accroissent la probabilité d'une contre-performance en la matière. En lançant

une action immédiatement, on évitera, grâce à un étalement des dépenses supplémentaires sur une période étendue, que le coût du service des retraites ne devienne impossible à assumer. De plus, il apparaît clairement qu'une telle démarche se situe dans le droit fil du principe de la solidarité intergénérationnelle.

5.2. Le Comité partage le sentiment exprimé par le Comité de la protection sociale, selon lequel il faut éviter une répartition inéquitable des ressources entre les générations. Cet impératif suppose également une action précoce, pour éviter d'imposer aux générations futures un fardeau injuste.

5.3. Les actions possibles sont plus ou moins de deux ordres:

- (a) améliorer la soutenabilité des systèmes de retraite par répartition;
- (b) compléter les régimes de retraite existants par une dose plus importante de préfinancement (deuxième et troisième piliers).

Ces deux possibilités ne s'excluent pas mutuellement.

5.4. *Améliorer la soutenabilité des systèmes de retraite par répartition*

Outre les points qui ont déjà été abordés au chapitre 4, cet aspect pourrait aussi inclure les éléments ci-dessous, en fonction de la situation propre à chaque État membre:

- (a) accroître le taux d'activité des travailleurs âgés (voir paragraphe 7.3);
- (b) étudier la possibilité d'une hausse des taux de cotisation (voir paragraphe 7.4);
- (c) créer des «fonds tampons» afin de compenser l'effet du vieillissement de la population, jusqu'à ce que la pyramide des âges rétablisse un taux de dépendance moins élevé (voir paragraphe 7.5);
- (d) modifier les conditions ouvrant droit aux futures retraites (paragraphe 7.6);
- (e) revoir la structure de l'enseignement supérieur qui, dans certains États membres, retarde indûment l'entrée sur le marché du travail (paragraphe 7.7);
- (f) réduire la dette publique afin de dégager des ressources permettant de maintenir le régime de pension (voir paragraphe 4.4);
- (g) combiner les méthodes ci-dessus.

5.5. Dans le contexte du marché unique, la Commission a adopté des mesures visant à permettre l'instauration de régimes de retraite complémentaires, sans toutefois en promouvoir spécifiquement le développement. Dans une récente proposition de directive, elle a également tenté d'améliorer la protection des affiliés aux régimes de retraite grâce à des procédures de contrôle plus rigoureuses, à une meilleure information, en vue d'une transparence accrue, et à un régime conçu spécialement pour assurer de meilleurs retours sur investissement tout en contrôlant les risques encourus.

5.6. S'il est vrai qu'une transition, même partielle, d'un système par répartition vers un système par capitalisation pourrait être considérée comme une solution séduisante par certains États, et qu'elle a effectivement été mise en œuvre dans des pays comme la Suède ou l'Italie, il faut néanmoins en peser soigneusement les conséquences sociales.

5.7. Ce devoir de précaution tient à la nécessité d'effectuer simultanément des versements à deux régimes différents. Il serait inacceptable de mettre en danger les revenus des retraités d'aujourd'hui en transférant les cotisations du régime par répartition vers un fonds de capitalisation qui serait destiné au financement des retraites de demain. Toutefois, un certain niveau de préfinancement est possible, comme cela a été prouvé en Suède, et contribuerait à alléger de manière non négligeable les coûts à venir.

5.8. Le principal attrait des régimes par capitalisation continue de résider dans le fait qu'ils ne sont pas tributaires de l'évolution du rapport entre cotisants et bénéficiaires, évolution qu'il n'est impossible, par définition, de prévoir avec exactitude. Il conviendrait que les fonds disponibles soient investis dans un portefeuille bien diversifié, afin de réduire le risque à un minimum, mais il convient aussi d'éviter de fixer des limites quantitatives. Le Comité a produit un avis sur la directive proposée par la Commission concernant les activités des régimes du deuxième pilier ⁽¹⁾.

5.9. Toutefois, compte tenu de l'importance relative des régimes nationaux, il y a lieu de faire porter la plus grosse partie de l'effort sur le maintien de leur soutenabilité.

6. Fiscalité

6.1. Le Comité propose que les États membres utilisent la fiscalité pour encourager les mesures qu'ils souhaitent promouvoir en matière de retraites.

6.1.1. Les allègements fiscaux pour les cotisations peuvent être utilisés afin d'encourager les dispositions financières individuelles orientées vers les retraites personnelles ou d'autres formes d'épargne en vue de la constitution d'une retraite, dans le but par exemple de compléter les régimes nationaux.

6.1.2. Les allègements fiscaux peuvent aussi être utilisés pour encourager les employeurs à instaurer des régimes de retraite par capitalisation au profit de leurs employés. Il

serait utile de mettre en œuvre des régimes de retraite complémentaire au niveau des entreprises ou au niveau des catégories, sur la base d'accords qui seraient intégrés dans les conventions collectives.

6.1.3. Les dispositions fiscales pour les régimes par capitalisation reposent sur trois concepts qui sont différents selon les États membres:

- (a) EEI, c'est-à-dire exonération fiscale pour les cotisations et les revenus des investissements et imposition des pensions de retraite;
- (b) EII, c'est-à-dire exonération fiscale pour les cotisations, imposition des revenus des investissements et des pensions de retraite;
- (c) IEE, c'est-à-dire imposition des cotisations, exonération des revenus des investissements et des pensions de retraite.

Il est logique de penser que si le revenu est différé (par le biais des cotisations de retraite), les impôts doivent l'être également. De même, compte tenu de l'augmentation de la part du PIB qui sera reversée aux retraités à l'avenir, il semble que la non-imposition des retraites sera une position difficile à défendre.

6.2. Du point de vue du marché unique, il est important de trouver rapidement des solutions aux problèmes de versement des retraites d'un pays à l'autre. À cet égard, le Comité se félicite de la récente communication de la Commission sur la fiscalité, laquelle a déjà fait l'objet d'un avis distinct du Comité ⁽²⁾.

7. Observations générales

7.1. Assurer le paiement des retraites à une population en vieillissement constant est l'un des principaux défis auxquels l'UE se trouve confrontée. Il faut que les citoyens de l'UE puissent escompter que les efforts nécessaires seront déployés.

7.2. La principale préoccupation du Comité demeure la garantie du revenu des futurs retraités. Les personnes à la retraite forment un secteur vulnérable de la société et leurs intérêts doivent être protégés. Le Comité est fermement convaincu qu'il est nécessaire de mener une action appropriée à cette fin, sans préjudice de l'indispensable préservation de la solidarité intergénérationnelle.

7.3. Accroître le taux d'activité des travailleurs âgés

7.3.1. L'augmentation de la participation du travail revêt une importance considérable pour la soutenabilité des retraites. Comme on l'a vu, la soutenabilité est substantiellement moindre chez les travailleurs de la tranche d'âge comprise entre 55 et 64 ans comparativement aux autres classes d'âge. Cette situation est due en grande partie aux dispositions qui permettent aux travailleurs âgés de quitter prématurément la vie active — c'est-à-dire avant l'âge réel de la retraite.

⁽²⁾ ECO/071 — L'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles — COM(2001) 214 final.

⁽¹⁾ JO C 155 du 29.5.2001, p. 26.

Ces dispositions ont été adoptées afin que les travailleurs âgés, moyennant des avantages sociaux, puissent laisser la place aux jeunes travailleurs dans un contexte de chômage élevé.

7.3.2. Les mentalités ont évolué depuis l'adoption de ces dispositions. La situation du marché du travail s'est modifiée dans de nombreux États membres. De plus, les conséquences financières des dispositions relatives à la retraite anticipée se font sentir de plus en plus lourdement.

7.3.3. Le Comité a déjà plaidé, dans des avis antérieurs, en faveur d'un taux d'activité plus élevé des travailleurs âgés. Diverses mesures sont proposées dans l'avis relatif aux travailleurs âgés:

- une politique du personnel tenant compte de l'âge,
- des incitations fiscales en faveur des employeurs afin de les encourager à maintenir les travailleurs âgés en poste,
- la retraite à temps partiel,
- des incitations fiscales en faveur des travailleurs afin de les encourager à travailler plus longtemps,
- une certaine flexibilité dans les départs à la retraite.

7.3.4. Si le taux de participation des travailleurs âgés devait augmenter, le Comité ne voit pas la nécessité d'une harmonisation de l'âge du départ à la retraite. Cette question est actuellement traitée actuellement au niveau national et il devrait en rester de même à l'avenir.

En conclusion, le Comité estime de peu d'utilité un débat sur le relèvement de l'âge de la retraite aussi longtemps que le taux d'activité des travailleurs âgés n'aura pas augmenté substantiellement, dans la mesure où l'indicateur fondamental est constitué par l'âge effectif, et non l'âge légal, du départ à la retraite.

7.3.5. Le Comité recommande dès lors l'instauration d'une certaine flexibilité, afin que les personnes en bonne santé qui souhaitent continuer à travailler, que ce soit à plein temps ou à temps partiel, aient la possibilité de le faire et y soient encouragées par des mesures d'incitation financière. La possibilité, pour un travailleur ayant atteint l'âge requis, de réduire progressivement son temps de travail dégagerait des emplois nouveaux, tout en lui permettant de demeurer actif et de percevoir un salaire correspondant à ses besoins, différant ainsi le versement d'une retraite proprement dite.

7.3.6. Cette flexibilité devrait exister de manière parallèle dans les régimes de retraite du secteur public comme dans ceux du secteur privé; à l'heure actuelle, toutefois, les règles qui régissent la flexibilité en matière de départ à la retraite

varient souvent d'un pilier à l'autre. Des modèles de départ à la retraite plus tardifs pourraient être encouragés si la flexibilité était appliquée de manière cohérente pour chacun des piliers dans chaque État membre. La généralisation des départs tardifs aurait des avantages sur le plan économique, tout en contribuant à l'amélioration et à la sécurité des retraites.

7.4. Étudier la possibilité d'une hausse des taux de cotisation

7.4.1. Le Comité admet que l'augmentation des cotisations versées tant par les employeurs que par les employés pourrait contribuer à améliorer la soutenabilité des systèmes de retraite.

7.4.2. Le Comité est toutefois préoccupé par les conséquences possibles d'une augmentation des cotisations; en effet, ce système

- (a) augmente le coût de l'emploi, ce qui risque d'être contraire à l'objectif d'augmentation du taux d'activité;
- (b) est potentiellement injuste car il consiste à demander aux travailleurs de verser des cotisations bien supérieures au coût économique des prestations qu'ils percevraient eux-mêmes à l'avenir, du fait du déséquilibre entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires vers la moitié du siècle;
- (c) pourrait réduire la compétitivité de l'UE sur le marché des investissements entrants mobiles internationalement;
- (d) est susceptible de conduire à l'émigration de travailleurs hautement qualifiés (fuite des cerveaux) en dehors de l'UE.

7.4.3. Le Comité estime dès lors que toute proposition visant à accroître les cotisations doit être évaluée du point de vue de son impact prévisible sur l'emploi.

7.5. Amortir le choc de l'augmentation des coûts par l'utilisation de fonds de réserve

7.5.1. De l'avis du Comité, une manière de renforcer la soutenabilité des régimes correspondant au premier pilier est de réserver dès à présent, là où il est possible de le faire, des fonds qui pourraient être utilisés après 2020 afin de compenser l'augmentation des coûts.

7.5.2. L'Irlande compte parmi les États membres qui ont adopté cette méthode. En 1998, le gouvernement irlandais a annoncé une réforme des régimes de retraite. Les mesures proposées comportaient notamment la création d'un fonds national de réserve pour les retraites, auquel le gouvernement s'est engagé à verser chaque année 1 % du PIB. En outre, les recettes provenant des récentes privatisations y ont été ajoutées. Les investissements réalisés par le fonds seront placés

sous le contrôle d'un organisme indépendant et contribueront à financer les dépenses de l'État en matière de retraites après 2025; des garanties ont été prévues afin que les futurs gouvernements ne puissent utiliser cet argent à d'autres fins.

7.5.3. Le Comité est d'avis que l'existence de garanties constitue un moyen de protection important des intérêts des retraités, en permettant de faire en sorte que les fonds en question ne puissent pas être utilisés par un gouvernement futur pour poursuivre d'autres objectifs.

7.5.4. Cette méthode ne constitue pas en soi une évolution vers un préfinancement, mais un moyen d'assurer un équilibre plus équitable entre les générations.

7.6. Un des moyens envisageables pour améliorer la viabilité des retraites consiste à modifier pour l'avenir les conditions qui y ouvrent droit. Le Comité sait qu'un certain nombre d'États membres ont procédé à ce type de réajustement dans leur réglementation du droit d'accès à la retraite. Il considère qu'il n'est pas indiqué de formuler des recommandations générales en la matière, pour ne pas enfreindre le principe de subsidiarité, d'une part, et, d'autre part, parce qu'une telle action doit être adaptée au contexte spécifique de chaque État membre et, de préférence, discutée avec les partenaires sociaux.

7.7. Le Comité a conscience que dans certains États membres, l'enseignement supérieur a une structure qui retarde inutilement l'entrée de ses diplômés sur le marché de l'emploi. Face aux nouvelles réalités démographiques, il est opportun d'examiner le problème. Le Comité souligne toutefois que cette suggestion ne vise pas à abaisser le niveau de formation, qui, s'il y a lieu de lui apporter quelque modification, doit être amélioré, pour aller dans le sens de l'objectif assigné à l'Europe par le Conseil de Lisbonne, à savoir qu'elle devienne l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive du monde.

7.8. Compléter les régimes nationaux de retraite par des régimes de retraite complémentaire par capitalisation

7.8.1. De nombreux États membres estiment que le fait d'encourager les régimes de retraite complémentaire est susceptible de contribuer à la soutenabilité de l'ensemble de leurs systèmes de retraite. Il conviendrait que tous les fonds de cette nature soient investis dans un portefeuille bien diversifié, afin de réduire le risque à un minimum, mais il convient aussi d'éviter de fixer des limites quantitatives.

7.8.2. La Commission a déjà proposé des normes réglementaires visant à assurer la sécurité et la soutenabilité de régimes complémentaires par capitalisation.

7.8.3. Les régimes de retraite complémentaire sont particulièrement répandus dans trois États membres — les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande. Dans ces pays, le montant de la pension de retraite servie par l'État (régime de retraite par

répartition) est relativement bas et de nombreux travailleurs ont recours à des régimes complémentaires afin de compléter leurs retraites. S'il est vrai qu'existe pratiquement aux Pays-Bas une couverture universelle, il n'en reste pas moins que pour toutes sortes de raisons (réticence des employeurs à financer les régimes de retraite, statut des travailleurs intermittents, etc.), la couverture de nombreux travailleurs affiliés à ces régimes est insuffisante dans les deux derniers pays.

7.8.4. Des solutions à ce problème ont été proposées récemment tant au Royaume-Uni qu'en Irlande. Au Royaume-Uni, le gouvernement a créé un système d'épargne-retraite facultatif (les «retraites d'actionnaire»). Le gouvernement a créé un cadre dans lequel les opérateurs privés peuvent proposer des plans d'épargne-retraite facultatifs. Les employeurs sont tenus de coopérer en prélevant des retenues à la source sur les salaires mais les cotisations des employeurs demeurent volontaires. En outre, les frais de gestion annuels sont plafonnés par la législation, afin de garantir un investissement maximum au bénéfice des travailleurs. En fait, ce système revient à mettre en place un plan d'épargne transférable qui servira plus tard à verser les retraites.

7.8.5. Le Comité pense qu'il serait utile pour d'autres États membres d'envisager de recourir à ce type de régime pour compléter leurs régimes légaux.

7.9. Adapter les retraites à une société en évolution

7.9.1. Le Comité partage le sentiment du Comité de la protection sociale selon lequel il faut s'attacher à adapter les régimes de retraite à des comportements qui évoluent en matière d'emploi et à la nécessité d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes.

7.9.2. Des considérations importantes sont en cause et le Comité estime qu'il y a beaucoup à gagner à l'échange d'expérience entre États membres.

7.9.3. Un objectif qu'il serait souhaitable d'atteindre à long terme serait l'individualisation des retraites, c'est-à-dire que le droit à la retraite appartiendrait à l'individu et ne découlerait pas, comme on le voit actuellement dans certains cas, du fait d'être à charge d'une autre personne. Cette réforme concernerait principalement les femmes. Toutefois, en raison des comportements qui leur sont propres en matière d'emploi (ainsi, elles prennent des périodes de congés pour élever leurs enfants), il faudrait veiller à ce que de ce fait, elles ne risquent pas de percevoir des retraites insuffisantes. Certains États membres ont traité ce problème avec succès.

7.9.4. Dans nos sociétés, un nombre non négligeable d'entrepreneurs indépendants omettent souvent de prendre des dispositions pour s'assurer une retraite suffisante à eux-mêmes et aux personnes qui sont à leur charge, sans qu'ils puissent parfois prétendre à une retraite suffisante au titre du premier pilier. Il faut s'attacher à faire en sorte que les personnes qui entrent dans cette catégorie puissent bénéficier d'une retraite suffisante.

7.9.5. Le Comité constate que certains États membres assurent un soutien aux personnes âgées sous d'autres formes que par des prestations en espèces. Il s'agit notamment de divers dispositifs tels que des avantages fiscaux, la gratuité de l'électricité, la gratuité ou des tarifs réduits dans les transports en commun, des abattements fiscaux liés au loyer, etc. Le Comité estime que ce type de soutien est particulièrement efficace pour soulager la pauvreté dont peuvent souffrir des citoyens âgés.

7.10. *Questions à traiter relativement aux régimes complémentaires*

7.10.1. L'un des plus gros problèmes que posent les régimes de retraite, dans certains pays, est la durée de la période d'acquisition des droits (jusqu'à dix ans) avant que le travailleur puisse prétendre à une retraite. De toute évidence, cette situation est contraire au principe selon lequel les retraites sont une forme de salaire différé, c'est-à-dire que les travailleurs gagnent chaque année, en même temps que leur salaire, des droits à la retraite. De l'avis du Comité, il y a lieu de mettre fin aux systèmes qui prévoient des périodes d'acquisition aussi longues.

7.10.2. Les facteurs démographiques qui ont une incidence sur les régimes de retraite par répartition sont tout aussi importants pour les régimes par capitalisation. En réalité, les actuaires devraient adapter les taux de cotisation au fur et à mesure afin de garantir la constitution de réserves techniques suffisantes, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.

7.10.3. Le Comité a déjà eu l'occasion de dire tout le bien qu'il pensait de la proposition de directive sur les régimes de retraite complémentaire, qui tente de faciliter l'application du deuxième pilier par delà les frontières, et de formuler des observations à ce sujet ⁽¹⁾.

7.10.4. La directive mentionnée ci-dessus n'aborde pas la question — essentielle — de la fiscalité, mais la Commission a traité ce problème dans une récente communication à propos de laquelle le Comité a d'ores et déjà élaboré un avis ⁽²⁾.

7.11. *Élargissement*

7.11.1. De l'avis du Comité, la soutenabilité des systèmes de retraite dans les pays candidats constitue également un problème majeur, en termes à la fois économiques et sociaux,

tant pour les pays candidats eux-mêmes que pour l'Union dans son ensemble. Il conviendrait d'encourager les pays candidats à évaluer la viabilité à long terme de leurs dispositifs de retraite et à mettre en chantier des mesures pour en améliorer la soutenabilité, dans les cas où il y a lieu d'agir en ce sens.

8. **Conclusions**

8.1. Le Comité accorde le plus haut degré de priorité à la protection des retraités, aussi bien actuels que futurs, le but étant de leur garantir un niveau de vie décent pendant leur retraite. C'est pourquoi le Comité félicite la Commission de mettre les pleins feux sur ce problème dans le contexte de l'évolution démographique et sociale.

8.2. Le Comité constate aussi avec satisfaction que les États membres s'organisent maintenant activement pour améliorer la soutenabilité de leurs prestations de retraite. Il ne convient pas de leur proposer des solutions communes, étant donné les grandes différences qui caractérisent leurs situations fondamentales respectives.

8.2.1. Dans ce contexte, le Comité est d'avis que les États membres devraient envisager la possibilité du recours aux régimes complémentaires (les deuxièmes et troisièmes piliers), en tant que mesures d'appoint, mais il reconnaît que les régimes complémentaires ne constituent pas une panacée.

8.3. Le Comité insiste fortement sur le lien qui existe entre la longévité et la santé et le coût des soins à long terme, ainsi que les retraites. Le Comité accueille avec satisfaction les travaux que le Comité de politique économique prévoit d'effectuer en vue de déterminer le profil à long terme de ces coûts. Il conviendrait de ne pas perdre de vue les coûts particuliers relatifs aux handicapés.

8.4. Le Comité estime qu'il y a aussi lieu de modifier les dispositifs de retraite afin de rendre compte des évolutions de la société elle-même, et c'est avec satisfaction qu'il constate que cette nécessité est clairement reconnue dans les communications de la Commission.

8.5. Le Comité estime qu'une amélioration des résultats économiques serait susceptible de contribuer puissamment à la soutenabilité: une augmentation des taux de croissance du PIB pourrait permettre non pas seulement de réduire le chômage mais aussi d'entraîner une participation accrue au marché du travail. Y parvenir constitue un défi majeur et nécessitera des programmes d'action concertés privilégiant ces objectifs. Les travaux du Comité de politique économique apportent une contribution non négligeable à une meilleure compréhension des possibilités existant en ce domaine.

8.6. Les effets possibles de l'augmentation des coûts des retraites pour les États membres sont d'une telle importance qu'il convient d'accueillir avec la plus grande satisfaction la proposition relative à l'utilisation de la méthode ouverte de coordination. La fixation d'objectifs communs s'accompagnant de la définition d'indicateurs appropriés rassurera les États membres, qui pourront constater que tous les autres États prennent des mesures et leur offrira par ailleurs des occasions d'apprendre, puisqu'il y aura transmission d'expérience d'un État membre à l'autre.

⁽¹⁾ JO C 155 du 29.5.2001, p. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — «L'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles» — COM(2001) 214 final.

8.7. Le Comité recommande que l'on encourage les pays candidats à procéder à des évaluations de même nature de leurs systèmes de retraite afin d'en déterminer le degré de soutenabilité à long terme.

8.8. Pour terminer, le Comité souligne une fois encore qu'il s'impose de traiter dès à présent la question essentielle de la soutenabilité des pensions, qui est d'un intérêt vital pour l'ensemble des retraités actuels et futurs dans l'Union européenne.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social "Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables"»

(2002/C 48/23)

Le 5 juillet 2001, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre 2001 (rapporteuse: Mme Cassina).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 92 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La Commission a publié le 3 juillet 2001, dans le cadre du mandat qui lui a été confié par les Conseils européens de Stockholm ⁽¹⁾ et de Göteborg ⁽²⁾, une communication ⁽³⁾ au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social intitulée «Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables».

1.2. Le débat et les réflexions auxquels donneront lieu cette communication serviront à la préparation d'un rapport destiné au sommet de Laeken (décembre 2001). Les États membres devraient à cette occasion conclure un accord sur les objectifs et les méthodes garantissant la sûreté et la viabilité des systèmes de pension de l'UE, dans un effort de coopération volontaire, de coordination, de confrontation de bonnes pratiques et de comparaison des relevés et des données qui s'inscrit dans le droit fil de la Communication de la Commission de 1999, d'une teneur plus générale, sur la protection sociale ⁽⁴⁾.

1.3. Avant d'être consulté sur la communication visée au paragraphe 1.1, le Comité économique et social avait décidé de constituer un sous-comité chargé d'élaborer un avis d'initiative intitulé «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des droits à pension dans l'UE». Cet avis du sous-comité portera

⁽¹⁾ «... exploiter pleinement les possibilités qu'offre la méthode ouverte de coordination, notamment en ce qui concerne les pensions, en tenant dûment compte du principe de subsidiarité».

⁽²⁾ «... établir un rapport sur l'état d'avancement des travaux pour le Conseil européen de Laeken, sur la base d'une communication de la Commission fixant les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites ...».

⁽³⁾ COM(2001) 362 final.

⁽⁴⁾ COM(1999) 347 final — «Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale».

principalement sur les aspects de la communication plus spécifiquement axés sur les liens entre croissance, fiscalité et soutenabilité des pensions, tandis que le présent avis traitera ce problème notamment sous l'angle de la cohérence entre les politiques impliquées et des problèmes de méthode pour le développement de la coopération en la matière. Ces deux avis seront par conséquent complémentaires et constitueront à eux deux la contribution globale du Comité au débat actuel.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1. La Commission classe les objectifs communs proposés en trois grands groupes:

- des pensions adéquates;
- viabilité financière des régimes de pension publics et privés;
- modernisation des systèmes de pension ⁽¹⁾.

2.2. La Commission propose également l'établissement d'indicateurs qui viendront soutenir la méthode ouverte de coordination entre les États membres, de manière à mettre sur pied une approche globale et intégrée en termes d'objectifs (viabilité sociale et financière) et de politiques (emploi, protection sociale et politique économique) et à garantir une coordination entre tous les acteurs concernés.

2.3. Un rapport fixant les objectifs et les méthodes de travail dans ce domaine sera présenté lors du sommet de Laeken (cf. paragraphe 1.2). Chaque État membre définira ensuite ses propres stratégies d'ici à juillet 2002 et la Commission les évaluera en mettant l'accent sur les bonnes pratiques et les approches novatrices qui seront reprises dans un rapport conjoint de la Commission et du Conseil présenté au Conseil de printemps de 2003. Les rapports de stratégie des États membres seront mis à jour chaque année et un réexamen global sera effectué en 2005.

2.4. Le comité de la protection sociale (CPS), le comité de l'emploi (EMCO) et le comité de politique économique (CPE) examineront respectivement les stratégies nationales et leur compatibilité avec les objectifs (CPS), les progrès de la stratégie européenne pour l'emploi (EMCO) et l'impact du vieillissement de la population sur les budgets publics dans le cadre de la surveillance multilatérale (CPE).

3. Observations générales

3.1. Contexte général

3.1.1. Le Comité économique et social estime que pour apprécier pleinement la communication à l'examen, il faut avoir constamment à l'esprit l'objectif stratégique défini pour la décennie à venir lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000: «... devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.»

3.1.2. Cela implique que l'Union européenne et les États membres s'engagent à promouvoir les politiques requises et à en assumer la responsabilité: un objectif stratégique aussi ambitieux que celui de Lisbonne doit à la fois guider les différentes politiques et garantir la nécessaire cohérence et compatibilité entre les diverses stratégies suivies à cette fin. En d'autres termes, le «scénario de Lisbonne» est un choix politique mûrement pesé, une étape stratégique de l'intégration sur laquelle l'UE et les États membres jouent leur crédibilité vis-à-vis des citoyens européens, comme cela a été le cas pour le marché unique et l'UEM.

3.1.3. L'objectif à poursuivre en priorité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, pour un développement équilibré de toute stratégie économique, sociale et, en l'occurrence, en matière de pensions, est celui d'une participation accrue au marché du travail.

3.1.4. Le Comité s'étonne que la Commission ne fasse pas allusion aux pays candidats et rappelle qu'avant que ne se vérifie la dynamique que l'on veut enclencher (2005), plusieurs pays candidats seront déjà membres de l'Union. Il est dès lors indispensable que les pays candidats soient associés dès le début au processus de coopération en matière de pensions.

3.2. La subsidiarité

3.2.1. Le Comité apprécie l'attention portée par la Commission dans sa communication au respect du principe de subsidiarité dans un domaine aussi complexe et sensible que celui des pensions, mais répète ce qu'il a déjà dit dans des avis précédents: la subsidiarité n'est pas seulement un principe régissant les compétences de l'UE et des États membres, mais aussi et surtout un principe dynamique autour duquel s'articulent les compétences et les responsabilités des différents acteurs aux différents niveaux, au sein de l'architecture institutionnelle et sociale complexe de l'Union européenne et de

⁽¹⁾ La liste détaillée des 10 objectifs figure en annexe à l'avis du sous-comité et il sera fait référence à ceux-ci au paragraphe 3.3.

ses États membres. Le Comité souligne que la convergence recherchée à travers la méthode ouverte de coordination des systèmes de sécurité sociale doit être obtenue dans le plein respect du principe de subsidiarité, sur la base de décisions politiques autonomes des États membres. La responsabilité première des décisions en matière de pensions reste en effet du ressort des législateurs des États membres, mais, étant donné qu'il s'agit de choix influant profondément sur la vie de tous les citoyens, les décisions en la matière devront être préparées en associant systématiquement les administrations régionales et locales, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, qui doivent pouvoir participer à la définition et à la mise en œuvre des différentes stratégies conformément aux règles et/ou pratiques des différents États membres, comme on le verra plus précisément au paragraphe 3.4.

3.3. Les objectifs

3.3.1. Les 10 objectifs proposés par la Commission dans la communication faisant l'objet du présent avis ont déjà été largement analysés et appréciés dans l'avis du sous-comité (cf. paragraphe 1.3). On se limitera ci-après à commenter certains objectifs ou parties de ceux-ci.

3.3.1.1. L'objectif n° 1 ⁽¹⁾ a un caractère universel puisqu'il réaffirme la solidarité comme une valeur essentielle du modèle social européen. Le Comité souligne combien il est important de maintenir et de renforcer, y compris dans le cadre de la modernisation et de l'adaptation des systèmes de pension, de puissants instruments de solidarité (entre générations, entre actifs et chômeurs, entre personnes aisées et indigents) qui, tout en évoluant dans le temps, doivent demeurer le ciment de notre société. L'objectif n° 1 doit être interprété comme la possibilité pour toutes les personnes âgées (y compris celles qui n'ont pas pu verser de cotisations, celles qui souffrent de handicaps physiques, psychiques ou d'invalidité, etc.) de jouir d'un niveau de vie décent qui leur permette de participer activement à la société et au système économique dans lequel elles vivent. Il s'agit là d'un objectif de la plus haute importance qui vise à réaliser la cohésion sociale, l'égalité des citoyens en termes de dignité vis-à-vis de la société et à prévenir le risque d'exclusion des personnes âgées.

(1) «Assurer à toutes les personnes âgées un niveau de vie décent, la possibilité de bénéficier de la prospérité économique de leur pays et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle.»

3.3.1.2. L'objectif n° 2 ⁽²⁾ a trait à la possibilité d'accéder à des systèmes de pension appropriés, le terme «approprié» signifiant avant tout la capacité des systèmes de répondre aux attentes des citoyens en matière de pensions, en permettant à ces derniers de se construire de façon responsable une perspective de vie complète et satisfaisante. Le Comité rappelle que l'espérance de vie s'est considérablement allongée, mais le phénomène s'accompagne presque toujours d'une prolongation de la période de jouissance de la pension. Il est dès lors très important de savoir évaluer quelle sera l'espérance d'une vie active et autonome (même après la cessation de l'activité professionnelle) et à partir de quel moment sera perdue la capacité de vivre sans aide extérieure; le Comité rappelle que le nombre de personnes âgées non autonomes augmente dans tous les pays de l'Union et qu'il se pose pour elles, outre un important problème de dépenses d'assistance, le risque d'une exclusion progressive.

3.3.1.3. Les objectifs n° 3 ⁽³⁾, 4 ⁽⁴⁾ et 5 ⁽⁵⁾ sont amplement analysés et évalués dans l'avis du sous-comité mentionné au point 1.3.

3.3.1.4. Les objectifs n°s 6 ⁽⁶⁾ et 7 ⁽⁷⁾ sont analysés dans l'avis du sous-comité mentionné au point 1.3. Le Comité se limite à marquer l'accord du Comité avec l'orientation visant à

(2) «Permettre à tous d'accéder aux dispositifs de pension appropriés, nécessaires pour maintenir le niveau de vie de leur choix après leur départ à la retraite pour des raisons d'âge ou d'invalidité, ainsi que celui des personnes dont ils ont la charge, en cas de décès.»

(3) «Dans le contexte de la stratégie pour l'emploi, atteindre un taux d'emploi élevé, de façon à ce que le rapport entre les actifs et les retraités reste aussi favorable que possible.»

(4) «Veiller à ce que les systèmes de pension, notamment les régimes de retraite anticipée et les régimes d'invalidité, ainsi que leur interaction avec les systèmes d'imposition et d'indemnisation, offrent des incitants effectifs à la participation des travailleurs les plus âgés au marché du travail, à ce que les travailleurs ne soient pas encouragés à prendre une retraite anticipée et ne soient pas pénalisés s'ils restent sur le marché du travail au-delà de l'âge habituel de la retraite, et à ce que les systèmes de pension facilitent l'option de la retraite progressive.»

(5) «Dans le contexte de la viabilité des finances publiques ainsi que celui de la nécessité de faire face à l'impact budgétaire du vieillissement de la population, veiller à ce que les dépenses de pensions soient maintenues à un niveau en terme de pourcentage du PIB qui soit compatible avec le Pacte de stabilité et de croissance. Ceci peut inclure la mise en place de fonds de réserve spécialement affectés à cet effet, si les autorités le jugent opportun.»

(6) «Réaliser un équilibre équitable entre les actifs et les retraités, en adaptant de façon appropriée les niveaux de cotisations et des impôts, ainsi que des pensions.»

(7) «Garantir, au travers de cadres réglementaires appropriés aux niveaux national et européen et d'une bonne gestion, que les régimes de pension financés par des fonds privés continueront à fournir, avec une efficacité et une accessibilité accrues, les pensions auxquelles les affiliés ont droit.»

fournir aux régimes des deuxième et troisième piliers des cadres réglementaires nationaux et communautaires permettant d'en assurer une gestion correcte et efficace contribuant à garantir les pensions auxquelles les affiliés ont droit (objectif n° 7). S'agissant de la contribution que peuvent fournir les régimes des deuxième et troisième piliers au maintien de l'équilibre entre les actifs et les retraités et à la réalisation des objectifs sociaux, le Comité observe que cette contribution est utile et nécessaire. Les régimes du premier pilier doivent conserver leur finalité de garantie universelle. Le Comité désapprouverait une érosion du premier pilier et un transfert général des prestations vers les régimes privés (transfert qui n'est d'ailleurs pas proposé par la Commission). L'équilibre entre les différents régimes est toutefois une question délicate qui doit trouver une solution au niveau national.

3.3.1.5. Quant à l'objectif n° 8 ⁽¹⁾, le Comité observe qu'il est fait référence à des contrats de travail différents de ceux à temps plein et à durée indéterminée, c'est-à-dire aux contrats de travail à temps partiel, aux contrats à durée déterminée et à d'autres formes nouvelles d'emplois subordonnés ou parasubordonnés qui ont connu un développement significatif ces dernières décennies. En principe, un système de pension équitable et équilibré ne devrait pas pénaliser ceux qui travaillent sous ces contrats d'un nouveau type, les personnes en situation de mobilité à l'intérieur ou à l'extérieur du pays ou celles qui exercent une activité indépendante. Or c'est malheureusement encore le cas parfois du fait d'une certaine rigidité des systèmes de pension actuels et du marché du travail et du fait des déficits quantitatifs et qualitatifs qui aujourd'hui encore empêchent bien souvent une adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre. La première chose à faire pour assurer une respectabilité égale à toutes les formes d'emploi est de minimiser les risques de perte des droits à la pension et de lever les obstacles à une bonne utilisation (dans un cadre réglementaire clair) de ces nouvelles formes de travail. Le problème crucial, aux yeux du Comité, est de permettre, également aux travailleurs avec des contrats atypiques, en situation de mobilité ou indépendants, de gérer leur vie professionnelle avec une marge de sécurité. Il sera utile de prendre en considération dans l'évaluation comparative des performances envisagée les meilleures pratiques en la matière, qui peuvent aller de l'assurance pour risques temporaires à la couverture des cotisations non versées pendant des périodes de chômage, en passant par des crédits d'impôt pour des périodes de formation — recyclage ou durant les périodes pendant lesquelles les travailleurs ne perçoivent pas de salaire indépendamment de leur volonté de travailler, etc.

(1) «Faire en sorte que les systèmes de pension soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sûreté sur le marché du travail, que la mobilité sur le marché du travail national et européen et les formes d'emploi non traditionnelles ne se soldent pas par des pertes injustifiées des droits à pension et que les systèmes de pension ne découragent pas le travail indépendant.»

3.3.1.6. L'objectif n° 9 ⁽²⁾ étant repris dans l'avis du sous-comité, le Comité entend souligner ici l'importance de l'objectif n° 10 ⁽³⁾. Jusqu'à il y a un peu plus d'une dizaine d'années, la pension était pratiquement automatique à la fin de la vie active. Aujourd'hui, la nécessité d'élaborer un projet de vie bien précis, avec ses inévitables marges de risque, est présente dès le premier jour de travail, si ce n'est déjà sur les bancs de l'école. Les changements à apporter à ce «projet existentiel» initial ne doivent cependant pas s'imposer du jour au lendemain; il convient de fournir une information étendue et systématique sur les grandes évolutions démographiques, sociales, économiques, etc., de façon à ce que chacun puisse se préparer à temps à l'évolution des systèmes ou des régimes. Toute modification apportée aux systèmes ou aux régimes de pension devra également être assortie de dispositions qui mettent les travailleurs en mesure de compenser les éventuels effets négatifs de ces changements en ayant la possibilité d'accéder de façon responsable à des mesures et des opportunités leur permettant de préserver une cohérence substantielle avec leur projet existentiel initial.

3.4. La méthode

3.4.1. Comme souligné à juste titre dans la communication, l'objectif méthodologique qui s'impose en priorité est la recherche d'une forte synergie et d'une cohérence entre politique sociale, politique de l'emploi et politique économique. Sans préjudice des compétences et des responsabilités des législateurs et des autorités nationales, il sera plus facile de poursuivre cet objectif de cohérence moyennant la participation systématique, à tous les niveaux, des partenaires sociaux, qui sont les acteurs fondamentaux de toute évolution de la société. Vouloir faire abstraction de cette prémisse méthodologique, c'est vouer à l'échec toute stratégie en matière de pensions. Le Comité observe que la Commission a négligé cet aspect, qui n'est évoqué qu'accessoirement à deux reprises dans la communication, et rappelle que le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des changements a été mis en avant dans les conclusions du Conseil européen de Stockholm.

(2) «Réexaminer les systèmes de pension afin de supprimer les discriminations entre les sexes tout en s'attaquant aux sources d'inégalités entre les femmes et les hommes en matière de droits à pension (par exemple les interruptions de carrière pour raisons familiales, les facteurs actuariels).»

(3) «Accroître la transparence et la prévisibilité des systèmes de pension, ainsi que leur capacité à s'adapter à l'évolution des circonstances. Fournir des informations fiables et compréhensibles sur les perspectives à long terme des systèmes de pension, comprenant des évaluations de l'impact des changements démographiques, sociaux et économiques, notamment au regard de l'évolution probable des niveaux de prestation et des taux de cotisation.»

3.4.2. La participation des partenaires sociaux doit être encouragée et/ou renforcée également dans le domaine de la politique de l'emploi et surtout de la politique économique. La Commission suggère par exemple d'examiner la possibilité de créer des fonds de réserve, mais la constitution de tels fonds, lorsqu'elle est possible, doit s'inscrire dans un cadre de négociations et/ou de réglementations définissant clairement leur composition, leur financement, leur fonctionnement et leur utilisation.

3.4.3. Pour dégager un consensus social, il ne suffit pas de fournir à la population une information correcte et complète, mais il faut aussi garantir la participation consciente et active de toutes les organisations de la société civile concernées ainsi que des partenaires sociaux. Les organisations représentatives des partenaires sociaux fonctionnent sur la base de processus de participation interne qui reposent sur des échanges dialectiques ouverts et constants avec les adhérents. Le mandat de représentation des intérêts conféré à ces organisations revêt une valeur fondamentale.

3.4.4. La réussite de la méthode ouverte de coordination ne saurait donc reposer uniquement sur l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les administrations et les experts des États membres et la Commission, non plus que sur les enseignements tirés des missions, sans aucun doute utiles et éclairantes, confiées aux différents comités (CPS, EMCO et CPE). Le CES a insisté dans certains de ses précédents avis⁽¹⁾ sur le fait que toutes les questions liées à l'évolution des politiques sociales et de protection sociale doivent faire l'objet de concertations avec les partenaires sociaux et les organisations représentatives des acteurs concernés. Chaque État membre dispose de son propre système et de son espace de participation et il n'est pas question ici d'harmoniser les structures et les modes opératoires. Il aurait néanmoins été souhaitable que la communication encourage explicitement une participation massive de l'ensemble des acteurs sociaux.

3.4.5. La Commission devrait inviter les membres nationaux des comités cités à ouvrir aux partenaires sociaux des cellules d'information, de consultation et de participation, sans négliger non plus les aspects régionaux et territoriaux des problèmes. Dans la mesure par exemple où la qualité de vie des retraités diffère selon que leur cadre de vie leur assure ou non des services sociaux, des services de santé et des infrastructures générales de qualité, suffisants et accessibles, l'instauration de conditions favorables à la viabilité sociale des régimes de pension ne repose pas seulement sur le respect des paramètres fixés par les régimes nationaux, mais aussi sur l'adaptation et le caractère approprié des conditions locales.

3.4.6. Lorsque l'on envisage des réformes, la première question à se poser est celle des motifs et par conséquent de la nécessité ou non de procéder à des changements ainsi que de la portée de ceux-ci; les parties concernées doivent être associées à cette réflexion. Si les réformes envisagées sont d'une grande ampleur et risquent d'avoir des incidences notables sur le système de cotisation, les conditions d'acquisition des droits et le mode de versement des pensions, il faut prévoir un temps suffisant pour le processus de négociation ou de concertation — dans les pays où un tel processus est inscrit dans les usages, la législation ou la tradition — afin de permettre l'obtention du consensus sur les mesures à prendre, mais en l'absence de consensus ou si la négociation se prolonge au-delà d'un délai raisonnable à déterminer, le législateur devra en tout cas prendre ses responsabilités.

3.4.7. Il faut en outre que les scénarios et les projections présentés aux parties concernées soient clairs, fondés et articulés et que la réforme prévoie également l'examen à terme des retombées au niveau national⁽²⁾. Les partenaires sociaux doivent à leur tour informer correctement et largement leurs membres en mettant également à leur disposition, comme cela se vérifie déjà dans de nombreux pays, des structures de service aux affiliés, afin d'aider les travailleurs à construire et à prévoir des parcours de pension individuels et collectifs.

3.4.8. Même s'il existe un rapport évident entre les stratégies développées en matière de pensions viables et la politique économique et budgétaire, ce rapport n'est pas pour autant exclusif, étant donné la multiplicité de liens existant entre les politiques en matière de pensions et les autres politiques (toutes en fait). D'une manière générale, il est souhaitable que des modifications, mêmes partielles, des régimes de pension ne soient pas intégrées dans la loi de finances, car cela aurait inévitablement pour effet de subordonner les objectifs de viabilité générale à la seule viabilité financière et conférerait en outre un caractère contingent à des politiques qui, de par leur nature, s'inscrivent dans le cadre de stratégies à moyen/long terme.

4. Les indicateurs

4.1. La communication insiste sur la nécessité de développer des «indicateurs appropriés destinés à fournir des données comparables sur les principales évolutions économiques, financières et démographiques influant sur la viabilité à long terme des pensions, ainsi que sur les avancées de la réforme des pensions et ses conséquences probables, tout en respectant la grande diversité des systèmes de pension nationaux». Le

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale» — JO C 117 du 26.4.2000.

⁽²⁾ Rappelons que la communication prévoit un réexamen général du système proposé en 2005.

Comité observe que la communication n'indique pas de quel type d'indicateurs il s'agit, étant donné que le sous-groupe «Indicateurs» du CPS est en train d'examiner cette question et que le CPE a déjà utilisé divers indicateurs pour son rapport de novembre 2000 ⁽¹⁾. Le Comité souhaite que les trois comités (CPS, EMCO et CPE) travaillent en étroite concertation afin de garantir que les indicateurs qui seront proposés facilitent véritablement la méthode ouverte de coordination grâce à un ensemble de relevés statistiques comparables donnant une image globale de la réalité et des processus en œuvre dans les États membres.

4.2. Le Comité insiste notamment sur la nécessité de mettre au point des indicateurs suffisamment articulés permettant d'évaluer véritablement toutes les implications des analyses et des projections d'ensemble et rappelle les considérations qu'il a formulées dans son avis sur le thème «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi ⁽²⁾» sur la nécessité de disposer d'indicateurs performants et comparables et de statistiques fiables.

⁽¹⁾ «Progress Report to the Ecofin Council on the impact of Ageing Population on Public Pension Systems» (EPC/ECFIN/581/00 — rév.), novembre 2000.

⁽²⁾ JO C 311 du 7.11.2001.

4.3. Dans le cadre du présent avis et en rapport avec ce qui a été dit concernant l'objectif n° 2, le Comité suggère d'assortir l'indicateur d'espérance de vie d'un sous-indicateur «espérance de vie autonome ⁽³⁾». En outre, l'évaluation du niveau de vie des retraités ⁽⁴⁾ et celle de la qualité de travail et de vie des travailleurs âgés ou invalides sont des éléments importants qui dépendent de différents facteurs qui n'ont presque jamais fait l'objet d'un relevé statistique, comme les moyens de communication et la mobilité, le degré d'intégration sociale en termes d'habitat, la propriété du logement, la sécurité de l'environnement de vie, l'accessibilité de services et de structures de loisirs, etc. Ces facteurs devraient venir compléter une analyse des systèmes nationaux, non seulement parce qu'ils permettent d'évaluer la viabilité sociale des systèmes de pension et des réformes actuelles et à venir, mais également parce que ces données ont une incidence significative sur la viabilité financière des systèmes. Le Comité se réserve en tout état de cause le droit d'émettre un avis spécifique en la matière, dès publication du document sur les indicateurs (actuellement élaboré par le sous-groupe «Indicateurs» du CPS).

⁽³⁾ Cet indicateur est déjà utilisé par Eurostat qui met à la disposition des États membres des données sur l'espérance de vie sans incapacité («disability-free life expectancy»).

⁽⁴⁾ Mentionnons à titre d'exemple une étude de la société Merrill Lynch («Progress Report European Pension Reform», 17 janvier 2001) qui attribue une grande importance à l'indicateur relatif au niveau de vie des retraités.

Bruxelles, le 29 novembre 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 relatif à l'indice du coût de la main-d'œuvre»

(2002/C 48/24)

Le 13 septembre 2001, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de la préparation des travaux en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2001 (rapporteuse: Mme Hornung-Draus).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 49 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1. Pendant des années, l'absence d'un indicateur actuel et comparable des tendances à court terme du coût de la main-d'œuvre a été considérée comme la principale faiblesse des statistiques du marché du travail. Après avoir consacré de nombreux investissements à l'indice du prix de la main-d'œuvre au cours des années 90, le Comité du programme statistique (CPS) a décidé, en 1997, de faire de l'indice du prix de la main-d'œuvre une solution possible à long terme et de créer un indice du coût de la main-d'œuvre (ICM) comme solution intermédiaire, bien que sans base légale.

1.2. L'ICM établi et diffusé régulièrement depuis lors est loin de donner satisfaction en ce qui concerne l'actualité, la couverture et la comparabilité.

1.3. C'est la raison pour laquelle le plan d'action sur les besoins statistiques de l'Union économique et monétaire (UEM), approuvé par le Conseil Ecofin du 29 septembre 2000, a inclus les statistiques conjoncturelles sur le coût de la main-d'œuvre dans la liste des projets de règlements qui sera présentée au Parlement européen et au Conseil au printemps 2001.

1.4. La Commission a formulé une proposition de règlement sur l'indice du coût de la main-d'œuvre. L'exposé des motifs de la proposition de règlement précise que dans une zone aussi vaste que l'UEM, le coût de la main-d'œuvre est généralement considéré comme étant l'une des principales sources potentielles d'inflation. Un indice actuel du coût de la main-d'œuvre, qui permette à la Banque centrale européenne de surveiller l'inflation dans l'UEM et aux partenaires sociaux de l'utiliser pour négocier les conventions salariales, est donc de la plus haute importance.

1.5. La proposition de règlement demande aux États membres de fournir les données trimestrielles des employeurs sur le coût de la main-d'œuvre, en utilisant des données existantes

là où cela est possible. Elle prévoit en outre d'associer à cette enquête toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, et de l'étendre à toutes les branches de l'économie, secteur public compris.

1.6. Les discussions avec les États membres, à la fois au sein du groupe de travail et au niveau du CPS, ont permis de simplifier le nombre de détails exigés (par exemple: aucune ventilation par profession ou travail à temps plein/temps partiel ne sera nécessaire). La proposition de règlement a été rédigée de manière à être cohérente avec la législation existante sur le coût de la main-d'œuvre, les salaires et les comptes nationaux.

1.7. La méthodologie concernant l'indice et les formats de transmission des données sera définie de manière détaillée dans le règlement de la Commission, tout comme les critères d'évaluation de la qualité de l'ICM de chaque État membre.

2. Évaluation

2.1. Le Comité économique et social se félicite dans les grandes lignes de la proposition de règlement de la Commission sur l'indice du coût de la main-d'œuvre. La mondialisation de l'économie a pour effet que la compétitivité des entreprises, et donc des États membres de l'Union européenne, est en grande partie déterminée par l'évolution du coût de la main-d'œuvre. Il existe dès lors, du point de vue du Comité économique et social, un besoin urgent d'informations fiables, comparables et actuelles sur l'évolution du coût de la main-d'œuvre dans les États membres de l'Union européenne.

2.2. L'indice du coût de la main-d'œuvre actuellement publié par la Commission ne correspond pas, ou du moins pas complètement, aux exigences fixées, car il reflète la diversité des méthodes et des définitions des systèmes statistiques des États membres. Il y a lieu dès lors de définir un nouvel indice.

2.3. La proposition de règlement relatif à l'indice du coût de la main-d'œuvre permet en principe de refléter l'évolution actuelle du coût de la main-d'œuvre. Le Comité se félicite tout particulièrement des aspects suivants:

- l'accès aux données administratives nationales disponibles;
- l'utilisation de procédures d'estimation statistiques adéquates par les offices statistiques des États membres. Le Comité encourage les offices statistiques des États membres à faire usage de cette possibilité.

2.4. Néanmoins, le Comité se déclare préoccupé, et formule des réserves, en ce qui concerne une série d'éléments du projet de règlement relatif à l'indice du coût de la main-d'œuvre dans sa forme actuelle. Ces réserves portent sur les parties du règlement ci-après:

2.4.1. En ce qui concerne l'intégration des petites et moyennes entreprises et des microentreprises, il existe une contradiction entre l'amélioration de la qualité de l'indice du coût du travail et la nécessité de décharger les petites et moyennes entreprises des tâches administratives. Le Comité invite la Commission à examiner la possibilité de permettre à ces entreprises d'avoir recours à une procédure simplifiée pour la collecte des données, y compris par le recours à d'autres sources appropriées, ou de prévoir des exemptions justifiées. Il y a lieu à cet égard de prendre en compte les résultats des «Enquêtes pilotes sur la collecte de données dans des unités statistiques comptant moins de dix employés», dont la réalisation est prévue par l'article 4 du règlement 530/1999⁽¹⁾ (collecte des statistiques structurelles sur les salaires et le coût de la main-d'œuvre).

⁽¹⁾ JO L 63 du 12.3.1999, p. 6.

2.4.2. Le fait de calculer le coût de la main-d'œuvre sans tenir compte des primes et des bonus versés de manière irrégulière donne lieu, pour les entreprises qui font l'objet de l'enquête, à des frais disproportionnés en matière de main-d'œuvre et de coûts. Il est à craindre que l'augmentation du coût de la main-d'œuvre lié à la prise en compte des primes (position D 11112, annexe II du règlement (CE) n° 1726/1999), de même que les frais supplémentaires, aient une influence négative, tant sur l'actualité que sur la qualité des données recueillies, et que la portée en soit diminuée. Le Comité préconise dès lors expressément de renoncer à cet indice partiel, ou du moins de ne le publier qu'une fois par an.

2.4.3. Le Comité reconnaît la nécessité d'un indice actuel en matière de coût de la main-d'œuvre. Il doute cependant fortement que les États membres puissent respecter le délai de 70 jours prévu; en effet, ce délai est trop court pour permettre l'exploitation des données administratives. Le Comité préconise de porter ce délai à 90 jours pendant une période de transition de 5 ans, afin de permettre aux États membres d'adapter leurs systèmes statistiques.

2.4.4. De plus, l'extension de l'ICM aux sections M, N et O de la NACE rév. risque de retarder encore l'élaboration et la publication de l'indice, ces domaines de l'économie n'étant pas suffisamment, voire pas du tout couverts dans les statistiques de certains États membres. Il est souhaitable dès lors d'établir en premier lieu un indice partiel qui n'inclue pas les sections M, N et O de la NACE rév.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions sur “Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d’information et de communication de l’Union européenne”»

(2002/C 48/25)

Le 29 juin 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Le Comité a désigné M. Gafo Fernandez en tant que rapporteur général chargé d'élaborer cet avis.

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001, (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Observations générales

1.1. Le CES soutient l'objectif de la Commission visant à créer un nouveau cadre de coopération en matière d'information et de communication pour parvenir ensuite à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie commune en la matière qui prenne en compte le rôle que doivent jouer à cet égard l'ensemble des institutions et organes de l'Union européenne.

1.2. Il semble évident que pour procéder à un débat informé sur l'avenir de l'Europe, comme par exemple en ce qui concerne le Livre blanc sur la gouvernance, il faut qu'existe une certaine planification préalable qui permette de sensibiliser les citoyens et de les associer à ce processus de manière active et positive. Cela est encore plus évident face à des événements inattendus qui affectent les politiques communautaires, comme ce fut par exemple le cas avec les crises alimentaires, où la nécessité d'une information transparente et structurée du citoyen devient plus patente encore. Cela appelle la mise sur pied préalable d'une stratégie de communication basée sur une planification d'«objets individualisés» de communication, auxquels doivent également être adaptés les moyens de communication et les messages à transmettre. Un tel système permettra de disposer d'une meilleure capacité de réaction face à des événements imprévus qui imposent de faire connaître aux citoyens la dimension des politiques et des mesures prises par l'Union européenne.

1.3. Le CES est prêt à s'engager dans cette direction en faisant valoir, outre sa fonction consultative auprès des institutions européennes sa spécificité et sa complémentarité par rapport aux autres institutions européennes. Seule assemblée au niveau européen qui ne soit pas liée, directement ou indirectement, aux partis politiques, le CES européen est en mesure de mettre au service de l'objectif recherché sa capacité à:

- agir comme relais des organisations de la société civile des États membres;

- contribuer à la structuration du dialogue entre les organisations de la société civile («institutional building») dans les pays/zones extracommunautaires; prioritairement dans les pays candidats à l'élargissement;

- adapter le message à transmettre, tel que le conçoit la Communication, en fonction des spécificités de l'audience concernée et de la variété des interlocuteurs qui sont représentés au sein du CES.

Cette orientation s'inscrit également dans le cadre du protocole de coopération récemment signé entre la Commission et le Comité.

1.4. Le CES fait ensuite observer qu'il s'est doté d'un plan stratégique de communication qui coïncide sur de nombreux points avec les orientations envisagées dans la communication à l'examen. En particulier, la coopération interinstitutionnelle qui est recherchée par la Commission est un des objectifs essentiels de ce plan stratégique de communication du CES. Ainsi le plan stratégique de communication précité, dont le CES s'est doté de sa propre initiative, constitue dès à présent un moyen opérationnel efficace pour répondre aux attentes de la Communication de la Commission à condition que les moyens financiers appropriés soient mis à sa disposition.

1.5. Le CES regrette que la Communication, qui s'adresse à l'ensemble des Institutions de l'UE, ne prenne en fait essentiellement en compte que le Parlement européen et la Commission, bien que, à plusieurs reprises, en soient citées l'intégrité et la responsabilité propres à chaque Institution. Or «une véritable refondation de la politique d'information et de communication» devrait dépasser les schémas en vigueur depuis de nombreuses années et dont on reconnaît qu'ils ont donné des résultats décevants, pour accorder une plus large place aux apports nouveaux, originaux et complémentaires que les autres Institutions et organes communautaires, quoique plus modestes, sont dans bien des cas en mesure d'apporter à l'initiative proposée par la Commission. Cette réflexion peut également s'appliquer au rôle que doit jouer le Conseil européen.

Dans ce sens le Comité, qui s'implique de façon active dans toutes les actions de coopération interinstitutionnelle actuellement en voie de renforcement, demande à participer à toutes les structures interinstitutionnelles envisagées dans la Communication et notamment d'être associé au Groupe de travail interinstitutionnel d'information (GII).

2. Observations particulières

2.1. Une Europe plus proche des citoyens

Le CES doit faire valoir comme un élément essentiel de la stratégie à mettre en place sa vocation et sa capacité à agir comme un relais, un intermédiaire entre les institutions européennes et les organisations de la société civile des États membres, avec lesquelles nous avons des rapports réguliers et bien établis, pour atteindre, à travers celles-ci, le citoyen.

Ce rôle que le CES est en droit de souligner, de manière plus forte, après la signature du Traité de Nice, devrait être reconnu par les autres institutions, mis en évidence et facilité lors de la mise en œuvre d'une stratégie commune en matière d'information et de communication.

En outre, il serait nécessaire que cette stratégie identifie les différents groupes de citoyens auxquels s'adresse cette information, en vue de l'adapter à leurs besoins spécifiques. De ce point de vue, le Comité peut jouer un rôle très important.

2.2. Responsabilité et intégrité des institutions

La nature même du CES — proche du terrain économique et social et du citoyen comme nulle autre Institution européenne — lui permet d'ajouter une plus-value indispensable dans une approche interinstitutionnelle,

Le CES entend se doter d'une identité nouvelle et forte en exploitant les synergies offertes par cette coopération: il s'agit de combiner spécificité et complémentarité des messages.

2.3. Le groupe de travail interinstitutionnel d'information et organe consultatif pour l'information et la communication

Il faut certainement élargir la composition du groupe de travail interinstitutionnel d'une part car l'expertise et la capacité d'approcher le citoyen que le CES peut apporter sera alors renforcée et d'autre part parce qu'il est peu probable que des institutions qui ne seront pas représentées pourront

comprendre et assimiler, mais aussi se satisfaire de ce qui est suggéré dans la Communication à savoir: «prendre note des décisions du G II et des recommandations formulées».

Pour ces raisons, le CES doit avoir un siège dans ce groupe de travail, de même d'ailleurs que dans l'Organe consultatif pour l'information et la communication prévu au dernier alinéa du point I.1.2, page 9.

2.4. Coopération sur le terrain — Représentations et bureaux extérieurs

Bien qu'il ne dispose d'aucune structure de ce type, le CES a développé un dialogue riche et soutenu avec les organisations de la société civile dans les pays extra-communautaires et prioritairement, ces dernières années, dans les pays candidats à l'élargissement (Institutional Building).

Ces actions du CES pourraient susciter un intérêt et un appui beaucoup plus grands de la part des représentations et des bureaux extérieurs de la Commission mais aussi du PE. Étant donné que la Commission envisage de réviser le contenu des mandats de ces bureaux, il conviendrait de proposer de charger (et pas seulement de les inviter) ceux-ci de:

- diffuser les publications du CES,
- collaborer activement aux manifestations du CES dans les pays concernés,
- donner un accueil actif aux membres et aux fonctionnaires du CES en mission en vue de la préparation de ces manifestations,
- désigner une personne de contact pour les activités avec le CES.

2.5. Les autres institutions et organes

Les commentaires consacrés au CES (et au CdR) mériteraient un volume plus approprié. Noter également au 2^e alinéa que le Protocole de coopération signé le 24 septembre 2001 entre le CES et la Commission devient, dans la Communication, une «déclaration commune».

La Communication évoque la clarification du rôle de chaque institution. Il est essentiel que le rôle du CES soit précisé par les autres institutions lorsqu'elles exposent le fonctionnement du processus de décision. En effet, ne serait-ce que par son indépendance et par sa proximité de nature avec les réalités du terrain et du citoyen, le CES peut contribuer au rapprochement entre les Européens et les institutions de l'Union tant souhaité par la Commission.

2.6. *Les États membres et les Institutions nationales: Parlements et Conseils économiques et sociaux*

Le CES devrait participer aux actions communes avec les organismes gouvernementaux des États membres (p. 13, 1^{er} alinéa). Le CES pourrait notamment prendre l'initiative de telles actions avec les CES nationaux et régionaux dans le cadre des relations de travail et d'échange qu'il entretient avec ceux-ci et servir de relais aussi avec les Parlements nationaux.

2.7. *Possibilités d'externalisation*

L'idée de créer une Agence d'information interinstitutionnelle est intéressante en cela qu'elle pourra constituer un pool de ressources et de compétences tout en entretenant d'étroites relations avec les diverses institutions afin de rester parfaitement en phase avec leurs spécificités tout en abordant la question de la communication et de l'information d'une manière indépendante et surtout aussi professionnelle que possible tout en lui donnant enfin la dimension humaine (simplicité des langages, clarté des messages, écoute, etc.) qui lui fait tant défaut aux yeux des citoyens de l'Europe.

Le recours à l'externalisation permet de rester en prise avec les réalités du marché et avec les tendances et d'éviter de se limiter à des messages trop rigides, trop administratifs. Cette opinion peut donc se révéler être une garantie de créativité et d'originalité dans la formulation des messages ou dans la signature des institutions.

Cette initiative est intéressante pour le CES. Celui-ci devrait être associé aux travaux en vue de la création éventuelle d'une telle agence.

2.8. *Suivi*

En réponse à l'appel lancé par la Commission (dernier paragraphe) le CES devrait faire valoir le rôle que les Conseillers sont en mesure de jouer dans les États membres, par le canal des organisations dont ils sont issus. Cela irait dans la direction souhaitée par la Commission européenne, à savoir que les efforts soient prioritairement centrés sur les formateurs et multiplicateurs d'opinion dans chaque État membre:

- eux-mêmes multiplicateurs, les Conseillers ont également un rôle d'information envers leurs organisations ainsi qu'envers tous les contacts qu'ils peuvent entretenir à tous les niveaux,
- les relations avec les Conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux sont très importantes car ils sont également des multiplicateurs à ne pas négliger. Il importe d'une manière générale de ne pas se laisser paralyser par des considérations de type «chasse gardée».

3. **Concernant l'annexe de la communication**

3.1. *Programme d'actions prioritaires Prince*

En son temps (1996/1997), le CES avait été associé à des activités d'information, notamment sur l'euro et avec la participation de membres du Parlement européen. Si les activités de ce programme d'actions prioritaires se poursuivent, le CES voudrait relancer sa participation à Prince.

3.2. *Réseaux et relais*

Info-Points Europe (139), Carrefours d'information rurale (130) et Forums urbains (19): le Comité devrait alimenter ces centres d'information de manière systématique.

Il ne suffit pas de se limiter aux contacts avec les grands centres mais il faut s'assurer que l'on touche aussi les relais au niveau régional et local. C'est-à-dire, les réseaux non financés par la Commission (bibliothèques publiques, autorités locales, chambres de commerce etc.) ainsi que les Centres de documentation européenne (CDE), la Fédération internationale des Maisons de l'Europe (FIME) et les équipes de conférenciers de Team Europe et Groupeuro.

3.3. *Le serveur EUROPA*

Le CES est représenté au sein du Comité éditorial interinstitutionnel Internet (Ceiii) et a hébergé un certain nombre de ses réunions;

Le CES est en prise directe avec Europa (relais des informations sur une base de réciprocité, mise à jour des informations et des liens);

L'évolution d'Europa vers un serveur Europa II et vers des concepts tels que l'e-gouvernance ou l'e-Commission devrait aussi permettre d'entraîner le CES dans ce sillon du futur en introduisant pourquoi pas la notion d'e-consultation, c'est-à-dire une présence incontournable sur le web du CES européen en particulier mais aussi des institutions consultatives similaires en général. À cet égard, CESlink et l'AICESIS sont des fondements qui méritent un réel soutien.

3.4. *Europe Direct*

Afin de faire face à l'augmentation des e-mails adressés à la boîte info du CES (info@esc.eu.int), une coopération étroite avec Europe Direct s'impose. En effet, de nombreuses demandes sont adressées au CES par défaut alors qu'elles sont finalement destinées à la Commission,

Par ailleurs, cet accroissement des contacts par e-mail requiert une réaction rapide et adéquate si l'on veut respecter le code de conduite (la «netiquette») pour le traitement des demandes par courrier électronique: responsabilisation des services fournisseurs d'informations spécifiques, constitution d'équipes de correspondants couvrant tous les domaines et toutes les langues, y compris certaines langues d'Europe centrale et orientale.

3.5. Visites

Le CES, qui dispose d'une équipe de conférenciers épaulés par un certain nombre de Conseillers, accueille chaque année

quelque 8 000 visiteurs dûment informés sur les activités institutionnelles, son rôle dans la prise de décisions communautaires, etc.,

Il est essentiel que les orateurs de toutes les institutions émettent le même message consensuel et axé sur la coopération entre les institutions dans l'intérêt d'une construction européenne transparente, démocratique et solide parce que clairement et simplement exposée. Une information de ces orateurs sur l'essence même du CES semble parfois nécessaire. Existe-t-il un cursus de formation des conférenciers?

La coopération avec la Commission et avec l'EUVF est toutefois très bonne et mérite d'être encore approfondie.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le thème «L'Europe durable»

(2002/C 48/26)

Le 31 mai 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions des articles 11, paragraphe 4, 19, paragraphe 1, et 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Développement durable en Europe pour un monde meilleur».

Le sous-comité «Europe durable», chargé des travaux préparatoires, a adopté son avis le 30 octobre 2001 (rapporteur: M. Ehnmark, corapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Appel au Conseil de Laeken

1.1. Le Comité économique et social se félicite que la Présidence belge ait pris l'initiative de préparer une déclaration sur l'avenir de l'Europe en vue de son adoption lors du Conseil européen de Laeken. Cette déclaration offre une occasion unique d'exposer des perspectives fondamentales sur l'avenir de l'Europe, ses desseins et ses objectifs, à un stade précoce du grand débat public appelé à avoir lieu.

1.2. En faisant du développement durable un objectif général de l'Union européenne, le Sommet européen de

Göteborg a pris une décision fondamentale qui ouvre de nouvelles perspectives pour l'avenir de l'Europe.

1.3. La déclaration de Laeken devrait, en ce sens, être une étape-clé en faisant du développement durable une priorité

essentielle de l'Union européenne. Le développement durable doit en effet être au cœur du débat sur l'avenir de l'Europe.

1.4. Dans ses récents travaux, le Comité a insisté sur le caractère global du développement durable et sur les conséquences de la décision du Sommet de Göteborg. Il souhaite à présent mettre l'accent sur la manière de donner corps à cette décision et de la rendre opérationnelle grâce notamment à une participation très large des citoyens.

1.5. Le développement durable a pour ambition d'assurer à chaque citoyen une qualité de vie durable, non seulement en termes de prospérité économique mais aussi sur le plan social, culturel et environnemental. La qualité de la vie ne se mesure pas seulement à l'aune des ressources économiques mais constitue le produit d'un grand nombre de facteurs qui sont interdépendants et s'apprécient sur la durée.

1.6. Ayant été solennellement reconnu comme une politique à long terme de l'UE, le développement durable exige une intégration des politiques pour le bien et le futur communs.

1.7. Une telle conception du développement durable a une incidence sur toutes les activités de l'Union et de ses États membres et sa mise en œuvre offre une opportunité particulière de rapprochement entre les citoyens et l'Union.

1.8. Le développement durable place l'UE devant le défi de démontrer sa capacité à tendre la main aux générations futures et aux autres régions du globe. Un exercice de solidarité et de responsabilité de cette envergure doit tirer parti des valeurs à la base de la construction européenne et surtout à sa volonté de résoudre en commun, dans un processus de renforcement mutuel, les conflits auxquels pourraient conduire la poursuite d'un objectif aussi ambitieux.

1.9. Le développement durable vise trois grands champs d'action: l'économie, le social et l'environnement, considérés comme interdépendants au service d'une société durable. La politique environnementale acquiert ainsi le même caractère prioritaire que celles menées en matière économique et sociale. Ces trois secteurs interagissent à une échelle qui dépasse les frontières même de l'Europe. Aussi la déclaration de Laeken doit-elle inclure tant à l'égard de ses citoyens que du reste du monde un signal fort à cet égard, ce dans le prolongement de Sommet de Göteborg.

1.10. *Des politiques au quotidien*

1.10.1. Le développement durable ne se fera pas sans modifications substantielles de la vie et du comportement des citoyens. Aucun autre projet politique de cette ambition n'affectera autant leur existence quotidienne.

1.10.2. L'effort de solidarité qu'impose ainsi la concrétisation d'un avenir où les politiques et les mesures mises en œuvre le sont pour répondre aux priorités à long terme des citoyens, confère au politique un rôle directeur primordial et aux questions de gouvernance un caractère central.

1.11. Même si la nature et les perspectives du développement durable relèvent du long terme, il faut se fixer des objectifs réalistes et concrets. Le développement durable doit être rendu palpable par tout un chacun grâce à la mise en œuvre de projets concrets. Cet aspect revêt une importance psychologique et politique évidente, car il va à la rencontre des préoccupations quotidiennes des citoyens de l'Union.

1.12. La réalisation de l'objectif de développement durable doit reposer sur un processus dynamique à long terme dont la dimension cognitive doit être mise en exergue. Ceci rend nécessaire des investissements dans l'éducation, dans l'apprentissage tout au long de la vie et dans la recherche.

1.13. Il convient que les politiques de développement durable soient bâties sur une démarche procédant de la base vers le sommet et disposent d'un ample soutien de l'opinion publique. Les plans nationaux prévus en matière de développement durable constituent des occasions uniques pour de nouvelles formes de dialogue, telles que la participation active des citoyens à la définition des politiques de l'UE dans ce domaine, fondées sur de bonnes procédures d'information et de consultation. Il est essentiel dans ce contexte que le rôle et les fonctions des plans nationaux soient clarifiés, en particulier par rapport à la stratégie de l'Union européenne.

1.14. Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer tant pour soutenir que pour surveiller les processus de consultation. Sans participation active des partenaires sociaux et des autres organisations non gouvernementales, il ne sera pas possible de mettre en œuvre la stratégie du développement durable ni a fortiori d'assurer sa réussite.

1.15. Le Comité économique et social occupe une position unique pour surveiller et appuyer les processus de consultation. Il représente la société civile organisée, au sens du Traité; il entend dès lors être un rouage actif du processus de consultation.

1.16. Le développement durable pose un défi tout aussi crucial aux pays candidats. L'Union devrait faire en sorte qu'ils soient associés le plus tôt possible à la mise en œuvre des politiques et actions communautaires dans ce domaine. Le Comité est convaincu que les perspectives ouvertes par la stratégie de développement durable sont de nature à redynamiser le cours de la transition dans ces pays et à contribuer au développement d'un sentiment réel d'appartenance à l'Union au sein de leur population par le fait qu'une implication et une participation active des citoyens sont indispensables à la réussite de cette stratégie.

1.17. Le développement durable est également un défi pour les institutions de l'UE, en particulier s'agissant de la nécessité de renforcer la coordination et la cohérence des politiques. Toutes les institutions devront répondre à ces nouvelles exigences. Il est urgent de mieux intégrer le développement durable lors de la définition, la planification et la mise en œuvre des politiques. Le Comité souligne cette nécessité, et en particulier l'importance que revêt l'amélioration de la coordination des politiques au sein de la Commission. Le Comité propose la création d'un organe spécial à l'intérieur du Secrétariat général ou auprès du cabinet du Président.

1.18. L'UE devrait aller de l'avant lors du Conseil européen de Barcelone de mars 2002 en indiquant clairement quelles mesures concrètes doivent être prises en termes de protection du climat, de production d'énergie et de solutions à long terme dans le secteur des transports. Il est également primordial que de nouvelles mesures soient prises afin de rétablir la confiance du public en matière alimentaire.

1.19. Le Comité estime essentiel que le Sommet de Barcelone fixe également de nouveaux objectifs pour ce qui est des piliers sociaux et économiques du développement durable. Le traitement des nouveaux risques du travail doit s'effectuer dans le cadre social, économique et environnemental qui leur est propre. Une meilleure qualité du travail est un facteur clé du volet social de la stratégie. La santé publique, a fortiori dans la perspective du vieillissement de la population, en est un autre. Une approche multidisciplinaire, quoique difficile, est nécessaire.

1.20. Le Comité propose une campagne d'information paneuropéenne sur les aspects fondamentaux du développement durable, à laquelle participeront les écoles et les universités, les entreprises et les bibliothèques, les ONG et les partenaires sociaux.

1.21. Le Comité insiste sur l'importance de soumettre les questions clés au public en vue d'une discussion et d'une consultation. Il propose que la période de consultation se prolonge en 2002, après le Conseil européen de Barcelone.

2. Arrière-plan

2.1. Au cours de sa session plénière du mois de mai 2001, le CES a adopté à l'unanimité son avis sur la «Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable». Le principal message du CES au Conseil européen de Göteborg était le suivant: le temps disponible pour échanger des considérations politiques et pour obtenir du public un large soutien et un assentiment à l'égard des mesures concrètes adoptées, était insuffisant et il était nécessaire de continuer à œuvrer pour fournir au Conseil et aux gouvernements une base suffisante pour appliquer les décisions nécessaires.

2.2. Le CES a souligné son intention de participer activement aux prochains travaux de préparation et de mise en œuvre de la stratégie.

2.3. Le CES accueillait favorablement la proposition de la Commission qui souhaiterait que le CES contribue à l'organisation d'un forum biennal des acteurs du développement durable.

2.4. Le CES déclarait toutefois qu'il était prêt à mobiliser ses membres pour renforcer la communication avec les niveaux de la base et développer une fonction de contrôle qui se concentre sur l'analyse de qualité de la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable.

3. Le Conseil européen de Göteborg

3.1. Le Conseil européen de Göteborg du mois de juin a décidé de suivre une ligne politique qui peut être considérée comme largement parallèle aux suggestions du CES, et le résultat de considérations convergentes en matière de politiques publiques.

3.2. L'essentiel des décisions du Conseil peut être résumé en quatre points:

- Reconnaître la nécessité d'examiner de manière coordonnée l'impact économique, social et environnemental de l'ensemble des politiques, et d'en tenir compte dans le processus de décision.
- Utiliser une stratégie de la base vers le sommet, qui repose sur les stratégies nationales de développement durable que les États membres de l'Union doivent élaborer.
- Insister sur une large consultation de tous les acteurs concernés et inviter les États membres à mettre en place un processus de consultation approprié.

- Identifier un certain nombre d'objectifs et de mesures à des fins d'orientation générale pour le développement de politiques futures dans quatre domaines prioritaires: les changements climatiques, les transports, la santé publique et les ressources naturelles.

3.3. Le Conseil a par ailleurs souligné son intention de constater les progrès au cours de deux réunions durant l'année à venir:

- Au sommet de Laeken, le Conseil examinera les propositions de la Commission de mettre en place des mécanismes destinés à soumettre les principales propositions politiques à une évaluation d'impact sur le développement durable relative à leur conséquences économiques, sociales et environnementales potentielles.
- Au Conseil européen du printemps, qui aura lieu en mars 2002, le Conseil reviendra sur le développement et la mise en œuvre de la stratégie dans un contexte plus large.

3.4. Le Conseil a souligné que le développement durable était en mesure de lancer une nouvelle vague d'innovation et d'investissement technologiques, sources de croissance et d'emplois. Le Conseil a invité l'industrie à prendre part à cette évolution en utilisant davantage les nouvelles technologies favorables à l'environnement dans des secteurs tels que l'énergie et les transports.

4. Le Conseil européen de Göteborg en perspective

4.1. Étant donné les circonstances, on ne peut que considérer que le résultat du Conseil européen de Göteborg a répondu aux attentes. Le Conseil a lancé un effort à long terme en faveur du développement durable, faisant par là même de celui-ci une dimension centrale de la coopération européenne. Il a souligné avec toute la force nécessaire que le développement durable devait être soutenu par les citoyens eux-mêmes et que des mécanismes adéquats de consultation devaient être mis en place. Enfin, le Conseil a défini une série d'actions prioritaires et de demandes de planification des actions futures.

4.2. L'appel à la cohérence des politiques nécessaire pour soutenir le développement durable s'est donc fait clairement entendre.

4.3. La Commission comme le Conseil reconnaissent qu'un développement durable n'est possible en Europe qu'au prix d'une étroite consultation de toutes les catégories de la société civile. Cela suppose une consultation et une coopération intenses avec une vaste gamme d'acteurs concernés.

4.3.1. Par manque de temps, le Sommet de Göteborg n'a pas été en mesure d'adopter une série de mesures concrètes visant à mettre en œuvre les objectifs convenus. Il est dès lors d'autant plus important que le rapport de synthèse de la

Commission devant servir de base au Conseil européen de Barcelone s'accompagne de mesures concrètes et réalistes. Il en va de la préservation d'une vaste participation du public.

4.3.2. À titre d'exemple, le document de consultation de la Commission de mars 2001 fait allusion à une réduction des émissions de CO₂ de 70 % à long terme. Le Comité se félicite de cette mention, tout en relevant qu'aucune «stratégie» n'est présentée pour montrer de quelle manière cette réduction doit être mise en œuvre.

4.3.3. Une réduction de 70 % des émissions de CO₂ nécessite par la force des choses de modifier considérablement la façon dont nous gérons nos activités économiques et notre vie de tous les jours. D'après l'Agence européenne pour l'environnement, l'UE aura déjà des difficultés à respecter les objectifs de Kyoto. Quels types de stratégies seront donc nécessaires pour atteindre des objectifs à long terme plus radicaux encore?

4.3.4. D'aucuns estiment qu'une politique active de protection du climat freine la compétitivité économique. Toutefois, il est juste accroître l'efficacité énergétique et l'efficacité de l'utilisation des ressources, non seulement d'un point de vue écologique, mais aussi économique: une moindre consommation d'énergie entraîne à la fois une réduction des gaz à effet de serre et des coûts de l'énergie utilisée dans l'industrie. L'utilisation de techniques novatrices et efficaces est donc doublement avantageuse.

4.3.5. Pour le CES, ces points de vue opposés et cette absence regrettable de cohérence entre objectifs et moyens expliquent pourquoi il est si difficile de rendre crédible l'octroi d'une priorité au développement durable, tout comme de susciter le soutien de larges franges de la société en sa faveur.

4.4. Il résulte clairement du Conseil de Göteborg que des méthodes institutionnelles devront être mises en place afin d'assurer la cohérence des politiques. Cela suppose de nouvelles mesures dans le cadre des institutions européennes pour la coordination transfrontalière et intersectorielle. Le Conseil de Göteborg a appelé le Conseil «Affaires générales» à coordonner la préparation horizontale de la stratégie de développement durable.

4.5. L'un des aspects importants des décisions prises à Göteborg réside dans le fait que des plans d'actions nationaux soutiendront les efforts de l'Union en matière de développement durable à partir du printemps 2002. Cela rappelle la méthode de travail des Fonds structurels et signifie que tous les aspects considérés comme prioritaires par le Conseil ont besoin d'être reflétés par des plans reposant sur des considérations nationales. En d'autres termes, c'est une manière d'élaborer des politiques durables cohérentes à partir de la base et non du sommet.

4.6. On pourrait dire en conclusion que le message du Conseil de Göteborg était que le réel travail sur la stratégie de développement durable (DD) était sur le point de commencer; après tout, ces questions ont pour horizon temporel une période de 20 à 25 ans. Personne ne devait s'attendre à ce qu'une stratégie de DD complète émerge de quelques mois de débat public et de sommets politiques.

5. Cohérence en matière de développement durable (DD)

5.1. La stratégie de DD achève l'engagement de l'Union en faveur d'un renouvellement socio-économique et ajoute un troisième pilier (ou dimension), celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne.

5.2. Le CES a souligné dans son précédent avis combien il est essentiel de coordonner totalement les actions entreprises au nom de ces trois piliers. C'est pourquoi les objectifs en matière d'environnement doivent contenir des références à l'emploi et aux conséquences sociales. De même, des finances publiques stables constituent la condition d'une stratégie de développement durable crédible dans les domaines de la protection, de l'insertion et de l'exclusion sociales.

5.3. Le CES reconnaît qu'il est difficile de parvenir à une cohérence entre les politiques des trois piliers. Il n'est pas toujours évident de savoir comment ces piliers interagissent, que ce soit d'une manière positive ou contre-productive. Il est clairement essentiel de sélectionner des indicateurs d'évaluation. Le problème réside dans le fait que les indicateurs — comme l'a montré une analyse récente de l'OCDE — se réfèrent en général à un seul des trois piliers, économique, social ou environnemental. Il en va tout différemment des indicateurs qui permettent de mesurer et d'analyser les connexions «inter-piliers» et leurs effets.

5.4. L'analyse et les recommandations générales des «Grandes orientations de politique économique» offrent un exemple d'intégration partielle de la dimension durable. Le projet d'orientations économiques de la Commission — adopté récemment par le Conseil et le Parlement avec de très légères modifications — souligne la nécessité de disposer de finances publiques durables et rappelle en dernier lieu la décision du Conseil européen de Stockholm d'ajouter le développement durable à la stratégie de Lisbonne.

5.5. La nécessité d'une croissance économique durable, d'un taux d'emploi élevé, d'un système de retraites solide, de politiques adéquates de lutte contre l'exclusion sociale, de nouveaux investissements dans la recherche et le développement, de nouvelles mesures destinées à créer une politique environnementale durable — tous ces facteurs devront être intégrés comme points de départ de l'élaboration des grandes orientations économiques.

5.6. Le pilier social est à l'évidence un défi à multiples facettes. Conformément au plan d'action sociale pour l'emploi, il conviendrait de prendre des mesures énergiques afin de réduire l'exclusion sociale et de réussir davantage d'insertion. La politique de l'emploi de l'UE, lancée par le Conseil européen de Luxembourg en 1997, est un autre élément clé du pilier social. L'éducation et la formation, de même que l'apprentissage tout au long de la vie en font également partie, de même que la qualité du travail, ajoutée par le sommet de Stockholm en 2001.

5.7. Il convient de noter toutefois que le projet de lignes directrices 2002 pour l'emploi de la Commission n'aborde que très brièvement les décisions relatives au développement durable. La proposition note entre autres choses que le sommet a recommandé d'inclure dans les plans d'action nationaux pour le développement durable la promotion de l'emploi dans le domaine de l'environnement. Dans les lignes directrices proposées actuellement, cependant, il est fait insuffisamment référence au développement durable.

5.8. Concernant le pilier social, le modèle social européen représente également une question à long terme. Elle gagne actuellement en importance dans la perspective de l'élargissement de l'Union d'une part, et des engagements accrus de l'Union sur le plan mondial d'autre part. Si le modèle social européen est souvent cité sans aucune analyse ni explication supplémentaire, son existence ne fait toutefois guère de doute. Il est par exemple largement admis que ce modèle comprend des aspects tels que la solidarité et la sécurité sociale, ainsi que la croissance économique et industrielle dans une optique de compétitivité.

5.9. Les partenaires sociaux sont tenus d'assumer une responsabilité particulière pour approfondir l'analyse et mettre à jour le modèle social européen.

5.10. La cohésion dans son sens le plus large est une autre dimension clé de la stratégie de DD selon le CES. Le maintien et le renforcement de la cohésion seront cruciales pour l'avenir de l'Union européenne. Dans le cas de l'élargissement, ceci est d'autant plus évident. Mais la cohésion ne s'obtient pas uniquement par le développement économique, social et environnemental. Elle doit comprendre également une dimension culturelle de valeurs partagées, de compréhension culturelle et de respect mutuel à l'égard de la diversité culturelle.

5.11. La dimension culturelle de la stratégie de DD doit faire l'objet d'une analyse plus poussée. Le pluralisme et la variété culturels sont au cœur de la vision de l'Union. La stratégie de DD devrait noter ceci avec précaution et prévoir des actions destinées à encourager une notion émergente de variété et de diversité culturelles durables.

5.12. Le CES estime que cette dimension de la stratégie de DD doit être réévaluée à la hausse. L'héritage des valeurs culturelles européennes dans les coutumes et les schémas comportementaux joue, directement ou indirectement, un rôle clé dans la manière dont évoluent les modèles de cohésion. La reconnaissance et l'acceptation de traditions et d'attitudes culturelles partagées contribuent à cimenter la compréhension et le respect mutuels. La dimension culturelle du développement durable peut être considérée comme un instrument destiné à préserver et encourager le pluralisme culturel.

5.13. La solidarité entre les générations est au cœur de la définition de tout développement durable. Les consultations et tous les autres travaux relatifs à la stratégie de DD doivent donc attirer et impliquer activement toutes les générations. Il serait particulièrement pertinent d'associer des groupes de jeunes (identifiés comme tels à moins de 25 ans) et de personnes plus âgées (55 ans et plus).

6. La stratégie de DD — un long voyage qu'il faut entamer d'urgence

6.1. Le débat sur la proposition de la Commission de mettre en place une stratégie de DD a révélé une scission entre les perspectives choisies: soit une conception plus visionnaire de la nécessité de lutter contre les tendances opposées au développement durable, soit un accent mis sur des actions concrètes principalement dans le domaine de l'environnement. Cette dernière approche a été souvent justifiée en rappelant les nombreuses années qui se sont écoulées depuis l'adoption par la Conférence de Rio de l'objectif global de développement durable.

6.2. Après le sommet européen de Göteborg, le débat s'est plus ou moins tari, en dépit de l'ensemble des défis à relever pour mettre en pratique les décisions du sommet. Reléguées au second plan après les événements internationaux, les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile organisée attendent de nouvelles initiatives de la part des institutions européennes sur la manière de mettre en œuvre les décisions de Göteborg et de faire avancer la stratégie.

6.3. Cela peut constituer un relâchement dangereux de la pression exercée par de nombreuses catégories de la société en faveur d'actions visant à commencer à créer une société plus durable. Le CES faisait observer, dans son précédent avis sur la stratégie, qu'il était urgent de démarrer le processus et de lui donner un contenu concret. Cela n'est pas moins urgent six mois après le sommet de Göteborg.

6.4. En même temps, il convient de souligner que la stratégie de DD doit être développée sur le long terme,

étape par étape, conformément aux capacités de soutien des populations et des gouvernements. La stratégie de DD n'est pas un phénomène révolutionnaire. Une ambition trop grande anéantirait les meilleures intentions.

6.5. Le CES estime important de souligner l'aspect progressif de la stratégie de DD. Le Conseil européen adopte la même approche, lorsqu'il décide d'effectuer un suivi annuel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

7. Identification des problèmes cruciaux en matière d'environnement

7.1. Le volet environnement de la stratégie de DD comprend à lui seul une série de problèmes cruciaux, sources d'importantes conséquences sur le mode de vie des citoyens et sur les fonctions de la société. Le CES juge utile de faire référence à plusieurs éléments riches en pertinence.

7.2. Le Conseil et la Commission ont souvent indiqué que le développement durable débouchera sur de nouvelles techniques, partant, sur de nouveaux marchés, et qu'il ouvrira la voie à une nouvelle économie. En matière d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie la Commission a présenté une série de propositions et le CES a fait connaître ses observations. Dans ce secteur, toutefois, l'impression qui prédomine est qu'il existe une vaste marge de manœuvre, non utilisée, pour en faire davantage, et pour davantage associer les citoyens.

7.2.1. S'engager dans la production industrielle ou dans d'autres activités économiques dans une perspective de durabilité est en soi une chose plus difficile, qui nécessite plus d'intelligence, que l'exploitation à court terme ou l'épuisement des ressources. À cela s'ajoute le fait qu'une économie durable est encore trop peu souvent rentable en raison des conditions générales qui prévalent.

7.2.2. Nous savons que nous vivons, sur cette planète, dans un système fermé et qu'il existe de nombreux systèmes locaux et régionaux fermés et stables. Cependant, nous ouvrons toujours davantage les cycles qui étaient stables, profitant de la possibilité, auparavant inexistante, d'exploiter les ressources naturelles à grande échelle.

7.2.3. Il est regrettable mais vrai que les profits économiques les plus facilement réalisables proviennent de «l'exploitation» de facteurs facilement disponibles tels que les ressources naturelles et la main-d'œuvre humaine. Des modes de production respectant des normes plus strictes que celles exigées par la loi n'entraînent pas automatiquement de profits plus élevés.

7.2.4. Le fait qu'il en soit ainsi ne constitue pas une critique des responsables politiques et économiques actuels: c'est plutôt un lourd héritage que l'histoire nous a légué. Mettre au point les mesures qui inciteront les entreprises à intégrer une «triple approche» dans leur rapport d'activité et dans leur rapport annuel, afin qu'elles indiquent non seulement les résultats économiques, mais aussi la dimension sociale et environnementale de leurs activités.

7.2.5. Ces exemples illustrent les défis à long terme qui sont inhérents à une stratégie de DD et la nécessité de mener un débat public constant sur ses objectifs et ses moyens. Ils portent également à croire que les modèles économiques contemporains ne sont guère adaptés à la stratégie de DD.

7.3. Cet exemple illustre également la nécessité d'un leadership politique, si l'on veut que la stratégie de DD soit davantage une réalité qu'une simple déclaration. Les gouvernements et les partis politiques devront jouer un rôle actif pour gagner le soutien du public.

8. Société de développement durable — société de la connaissance

8.1. Dans un précédent avis, le CES indiquait qu'une société possédant des velléités de DD serait forcément une société de connaissance intensive. Le Conseil européen de Göteborg a souligné les possibilités qu'offre le DD de lancer une nouvelle vague d'innovation et d'investissement technologiques.

8.2. Il a été décidé que la stratégie de DD ferait partie intégrante de la stratégie globale de Lisbonne, afin de faire de l'UE la région du monde la plus compétitive. Les exigences de développement durable ne feront que souligner l'urgence d'investir dans la recherche et l'enseignement, déjà perçue dans la stratégie de Lisbonne, tandis que les solutions de développement durable offrent des possibilités de renforcer la compétitivité de l'UE.

8.3. Le CES souhaiterait insister spécifiquement sur la nécessité d'assurer la cohérence de la politique et des priorités suivies, d'une part, dans le programme cadre de l'UE sur la recherche et le développement, et d'autre part dans la stratégie de DD. L'UE devrait, dans sa politique scientifique, prendre l'initiative de garantir des ressources adéquates en faveur du développement de nouvelles solutions en matière de transport et de production d'énergie, pour ne mentionner que deux exemples. En l'absence d'un soutien adéquat de l'UE, les organismes nationaux de financement scientifique auront des difficultés à être à la hauteur. Le CES estime également important que le soutien financier communautaire puisse être accordé aux réseaux d'universités et d'instituts coopérant sur des projets utiles à la stratégie de DD.

8.4. La composante de la connaissance aura également des effets sur les systèmes d'éducation et de formation. Il y aura une demande en ingénieurs et techniciens formés à appliquer des solutions durables. Il y aura également une demande en agronomes, et en d'autres spécialistes du secteur alimentaire et de l'élevage. La nécessité de l'interdisciplinarité dans l'éducation et la formation ira croissant.

8.5. En particulier, la composante «connaissance» de la stratégie de DD aura des effets sur l'apprentissage et la formation tout au long de la vie sur le lieu de travail.

9. Consultation et dialogue

9.1. Ce n'est pas la première fois que l'on constate que le soutien de l'opinion publique pour les politiques européennes nécessite un processus adapté de consultation et de dialogue. Le problème est de trouver comment y parvenir. Les questions en jeu sont souvent trop techniques et ne sont pas perçues comme des priorités fondamentales. Le sommet européen de Göteborg a insisté sur le fait que le développement durable est un domaine pour lequel la consultation et le dialogue sont particulièrement importants.

9.2. Pour la poursuite de l'examen de la stratégie de DD, deux processus de consultation sont ici examinés plus en détail. L'un d'eux est le projet de plans nationaux, dans chaque État membre, en faveur du développement durable, qui sont supposés être étroitement liés aux consultations avec les acteurs concernés. L'autre est la proposition de la Commission d'organiser deux fois par an un «forum des intéressés» en coopération entre la Commission et le CES.

9.2.1. La forme que prendra la consultation au niveau national doit être décidée par les États membres et les organisations concernées. Toutefois, les efforts devront être d'une manière ou d'une autre coordonnés à l'échelon de l'Union.

9.3. Le premier «forum des intéressés» est prévu pour l'automne 2002.

9.3.1. Le résultat de ce forum dépendra largement du travail de préparation. Les organisations concernées devraient être impliquées à un stade précoce dans le processus.

9.3.2. Le CES suggère que le forum soit précédé d'une longue période de consultation et de dialogue à l'échelon national, régional et local. Cela serait pour l'Union une occasion rare d'être impliquée dans un dialogue non seulement avec les organisations concernées, mais aussi avec les citoyens eux-mêmes, par exemple dans le cadre de manifestations scolaires, de manifestations organisées par des organisations de bénévoles, etc.

9.3.3. Cette période de consultation viserait à favoriser la prise de conscience des tendances opposées au développement durable et à montrer la nécessité d'agir tout en instaurant un canal de communication entre les citoyens et l'Union. Susciter l'intérêt de larges franges du public nécessite beaucoup d'imagination. Dans le cas présent, il serait bon d'arrêter un ou deux thèmes centraux qui pourraient faire clairement apparaître les questions et le défi auxquels nous sommes confrontés.

9.3.4. Le public pourrait sans nul doute être davantage conscient de la nécessité du développement durable. Le CES propos qu'un effort particulier d'information soit effectué par la Commission en coopération avec la société civile organisée, afin d'accroître la connaissance et la compréhension des questions concrètes soulevées par le développement durable.

10. Mécanismes institutionnels en faveur de la cohérence des politiques

10.1. Les problèmes de cohérence des politiques dans le domaine du développement durable ne sont qu'un aspect d'un problème plus large au sein des institutions de l'Union et ailleurs. Le Livre blanc de la Commission sur la Gouvernance a traité ce problème plus vaste. Pour sa part, le Conseil européen de Göteborg a souligné que le développement durable nécessite de traiter les politiques économiques, sociales et environnementales de manière à les renforcer mutuellement.

10.2. Le CES se félicite des signaux donnés par le Conseil européen et partage l'avis selon lequel le développement durable est clairement le lieu où les différents secteurs doivent être traités de manière à être mutuellement renforcés.

10.3. Le CES souligne l'extrême importance d'une bonne coordination des politiques au sein de la Commission. Il propose donc que la fonction spéciale de coordinateur de la stratégie de DD soit mise en place au sein de la Commission, soit au sein du Secrétariat général, soit dans le cadre du cabinet du Président de la Commission.

10.4. Le CES se féliciterait de la mise en place d'un groupe de coordination au sein du Parlement européen, qui contribuerait à garantir un degré de cohérence entre les différentes questions et rapports.

10.5. Le CES a mis lui-même en place un sous-comité chargé des questions relatives au développement durable et envisagera par la suite les aménagements institutionnels nécessaires.

10.6. Le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, devrait envisager davantage d'étapes de grande ampleur visant à améliorer la cohérence politique. La Commission a fait observer qu'il existe à l'heure actuelle une abondance de stratégies et de programmes concurrents qui sont peu ou pas du tout coordonnés.

11. Indicateurs à utiliser pour le suivi

11.1. La Commission a présenté à la fin octobre ses indicateurs pour le développement durable. Huit nouveaux indicateurs sont ajoutés, et huit sont supprimés. La liste totale des indicateurs pour le suivi de la stratégie de Lisbonne, y compris le développement durable, est donc restée courte.

11.2. Le CES souligne la nécessité que les données et indicateurs soient arrêtés et entérinés afin que tous puissent les accepter et afin que la discussion sur la manière de procéder puisse se baser sur des faits concrets et non des positions idéologique. Les indicateurs devraient donner une vision générale de tous les aspects du développement durable et n'être des indicateurs ni à court terme, ni partiels.

11.3. Le CES formulera ultérieurement des observations plus complètes sur les indicateurs.

12. Priorités indiquées par le Sommet de Göteborg

12.1. Le Conseil européen de Göteborg a énuméré un nombre limité de priorités et de mesures d'orientation générale pour l'évolution future de la politique dans quatre domaines prioritaires. Le CES formulera des observations détaillées à ce sujet dans de futurs avis.

12.2. Lutte contre les changements climatiques: le Conseil a réaffirmé son engagement en faveur du respect des objectifs de Kyoto, et du respect des objectifs indicatifs en matière d'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables, et il a invité la Banque européenne d'investissement à coopérer avec la Commission sur les questions relatives au changement climatique.

12.2.1. Le CES a récemment adopté un avis sur le Livre vert de la Commission sur la politique énergétique⁽¹⁾. Il souligne le fait qu'une production accrue d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables nécessitera des investissements considérables en infrastructures et en développement technologique. La directive sur les énergies renouvelables a fixé un objectif ambitieux pour l'année 2010 en matière d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. Atteindre cet objectif et le dépasser représente un défi capital.

⁽¹⁾ Avis du CES sur le «Livre vert — vers une stratégie européenne d'approvisionnement énergétique» (COM(2000) 769 final) — JO C 221 du 7.8.2001.

12.2.2. Le CES demande que l'on accorde une attention toute particulière aux réseaux universitaires chargés d'effectuer des recherches afin d'améliorer l'efficacité des sources d'énergie renouvelables. Ces réseaux devraient se voir accorder un soutien dans le cadre des programmes de R&D.

12.2.3. Le CES attend avec intérêt d'autres initiatives de la Commission concernant la manière dont l'UE, qui a adopté l'accord de Kyoto, compte respecter sa promesse de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

12.3. Garantir le transport durable: le Conseil européen de Göteborg, en soulignant la nécessité de passer de la route au rail, à l'eau et aux transports publics de passagers, a invité le Parlement et le Conseil à adopter vers 2003 des lignes directrices révisées sur les réseaux transeuropéens, et il a noté que la Commission proposerait en 2004 un cadre destiné à garantir que les tarifs d'utilisation des différents modes de transport reflètent mieux leurs coûts pour la société.

12.3.1. Les liens entre transports, aménagement du territoire et nouveaux véhicules économes en énergie sont évidents. Toutefois, les forces favorables au changement sont à trouver à l'échelon local et régional. C'est pourquoi il est nécessaire de faire des efforts de consultation au niveau local.

12.4. Lutte contre les menaces à l'encontre de la santé publique: le Conseil européen, conscient des inquiétudes des citoyens en matière de sécurité et de qualité des produits alimentaires, a donné la priorité à l'adoption de la politique dans le domaine des substances chimiques, au plan d'action envisagé contre le déclenchement de maladies infectieuses, à l'approbation et l'institution de l'Autorité alimentaire européenne et de la réglementation en matière alimentaire, et il a enfin demandé l'étude d'une surveillance européenne et d'un réseau d'alarme précoce sur les questions sanitaires.

12.4.1. Il s'agit d'un domaine dans lequel l'Union peut très clairement montrer sa capacité à répondre aux inquiétudes des citoyens mais aussi d'un domaine où la division des compétences entre l'UE et les échelons nationaux peut être délicate. Davantage que le «qui fait quoi», ce qui intéresse probablement plus l'opinion publique, consciente de l'apparition récente de cas de maladies infectieuses qui ont touché les élevages de bétail, c'est ce qui se fait.

12.4.2. Il convient d'accorder une priorité importante à l'étude d'une surveillance européenne et d'un réseau d'alarme précoce sur les questions sanitaires. Le CES apprécierait une rapide initiative de la Commission sur ces questions.

12.5. Gestion plus responsable des ressources naturelles: le Conseil européen a souligné qu'une forte performance économique devait aller de pair avec une utilisation durable des ressources naturelles, et il était d'accord avec les objectifs

de changements au sein de la politique agricole commune, au sujet du contexte de la réforme de la politique commune de la pêche, de la mise en œuvre de la politique européenne intégrée de produits, et du frein à mettre au déclin de la biodiversité dans le but d'atteindre cet objectif en 2010.

12.5.1. Le CES présentera son avis sur l'avenir de la PAC au printemps 2002.

13. La procédure à venir et les nouveaux problèmes à aborder

13.1. La tâche de procéder au premier suivi du Conseil européen de Göteborg concernant les éléments de la stratégie de DD reviendra au Conseil européen de Barcelone de mars 2002. La Commission produira pour cette occasion un rapport de synthèse qui sera finalisé vers le mois de janvier 2002.

13.2. Outre les questions prioritaires décidées au Conseil de Göteborg, le CES propose d'intégrer les questions suivantes au rapport de synthèse 2002.

13.2.1. Qualité du travail: dans le pilier social de la stratégie de DD, l'on s'est concentré sur l'exclusion et l'insertion sociales, ainsi que sur la politique de l'emploi. Le CES propose que les questions de maintien de la qualité du travail y soient ajoutées.

13.2.2. Le Conseil européen de Stockholm a convenu que revenir au plein emploi suppose de se concentrer non seulement sur un plus grand nombre d'emplois, mais également sur de meilleurs emplois. Des approches communes devraient être établies afin de maintenir et d'améliorer la qualité du travail. De nouvelles études montrent que la vie professionnelle moderne est source de problèmes d'environnement, et surtout de problèmes psychologiques, liés à l'excès de stress et de travail. Dans le secteur des TIC, ces phénomènes sont apparus il y a quelque temps.

13.2.3. Les réseaux scientifiques et le rôle des universités: un certain nombre de défis inhérents à la stratégie de DD doivent être relevés grâce aux investissements de fonds privés et publics dans les sciences et les technologies. Le Conseil européen a souligné la nécessité d'une coordination suffisante entre la stratégie de DD et le nouveau cadre du programme de R&D. Le CES propose que le prochain rapport de synthèse accorde une attention particulière aux réseaux scientifiques existants et prévus, en rapport avec la stratégie de DD.

13.2.4. Coopération avec l'industrie: le Conseil européen a souligné la nécessité d'un engagement actif de l'industrie dans le travail de la stratégie de DD. Le CES estime que l'industrie doit être un allié dans la promotion de politiques durables cohérentes et propose que son rôle soit mis en relief dans le rapport de synthèse.

13.2.5. Les grandes orientations économiques: conformément aux décisions du Conseil européen, les politiques économiques font partie intégrante de la stratégie de DD. La prochaine série de grandes orientations économiques devrait comprendre une évaluation de la manière dont les orientations interagissent avec les objectifs généraux de la stratégie de DD. Le CES suggère que le rapport de synthèse se concentre sur l'interaction entre les orientations et la stratégie.

14. **Élargissement et dimension mondiale**

14.1. Il faudra des années pour développer et mettre en œuvre la stratégie de DD. Il est essentiel que les pays candidats soient impliqués activement dans les prochaines délibérations sur la stratégie de DD.

14.2. La manière de le faire pourrait être la suivante: des représentants des pays candidats pourraient participer régulièrement aux réunions avec les organes de coordination de la Commission européenne, c'est-à-dire le Secrétariat général. Cela donnerait aux pays candidats une meilleure occasion d'aborder les problèmes importants dans chaque pays bien avant l'adhésion effective.

14.3. Le CES invitera régulièrement, pour sa part, des représentants de la société civile organisée des pays candidats à débattre sur les questions de stratégie de DD.

14.4. La stratégie de DD revêt une dimension mondiale très importante, comme l'atteste la Conférence de Rio sur le développement durable. L'an prochain, la Conférence des Nations unies sur les questions de DD, qui aura lieu à Johannesburg, évaluera ce qui s'est passé depuis la Conférence de Rio, et abordera les questions les plus urgentes à régler.

14.5. Le CES souligne que l'UE a une double responsabilité concernant la dimension mondiale du développement durable: à la fois donner un bon exemple, en montrant que des mesures de DD peuvent et doivent être prises appliquées, et aussi apporter un soutien efficace aux efforts visant à créer une «nouvelle donne» mondiale. Cette dernière mission est l'une des plus importantes des années à venir pour l'UE. Le CES fera ce qui est en son pouvoir pour apporter sa pierre à cet édifice.

15. **Le rôle du CES dans le contexte de la stratégie de DD**

15.1. Dans son précédent avis, le CES a déclaré son intention de participer au développement futur de la stratégie, il a affirmé sa volonté de participer tous les deux ans à l'organisation du forum des intéressés, avec la Commission, et de développer une fonction de contrôle utilisant les rapports nationaux et communautaires.

15.2. Dans cet avis, le CES plaide pour une longue consultation, aboutissant au forum des intéressés qui aura lieu à l'automne 2002. Le CES participera activement à la préparation et au contrôle de ce processus ainsi qu'au forum en question.

15.3. Comme moyen de renforcer la cohérence entre les politiques, le CES a mis en place un sous-comité multisectoriel sur le développement durable. Le CES étudiera à l'avenir des formes permanentes adaptées destinées à favoriser la cohérence politique nécessaire. La dimension de DD doit être comprise à l'avenir comme cadre de référence pour un certain nombre d'avis.

15.4. L'an prochain, le CES étudiera plus en détail certains domaines clés de la stratégie de DD, et il ajoutera alors la dimension de DD à tous les volets importants du programme de travail de l'UE.

15.5. Le CES est la seule institution européenne représentant de larges pans de la société civile organisée. Cela lui confère une capacité unique en tant qu'organe au caractère constructif, soutenant la poursuite du développement et du suivi de la stratégie de DD.

Bruxelles, le 29 novembre 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 concernant l'accès au marché des services portuaires»

(2002/C 48/27)

Le 13 mars 2001, le Conseil, conformément à l'article 80 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 novembre 2001 (rapporteur: M. Retureau).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 62 voix pour, 8 voix contre et 10 abstentions.

1. Présentation générale du document de la Commission

1.1. Selon la Commission, le transport maritime et les activités portuaires sont appelés à se développer, notamment comme une des alternatives aux problèmes posés par le transport routier.

1.2. Trois catégories de questions devraient en conséquence, selon la Commission, être résolues:

— l'intégration des ports maritimes dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T);

— l'approche exhaustive qu'il conviendrait d'adopter en vue de réglementer l'accès au marché des services portuaires; et

— le financement public des ports maritimes et des infrastructures portuaires.

1.2.1. Ports maritimes et réseau transeuropéen de transport (RTE-T)

1.2.1.1. La décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)⁽¹⁾ constitue un cadre général pour l'établissement d'un réseau d'infrastructures intégré et multimodal. Cette décision reconnaît aux ports maritimes une place importante au sein d'un tel réseau, mais aucun accord concernant le choix des ports, leur insertion dans le réseau, ou les critères relatifs au type et au volume du trafic n'a pu être encore atteint.

1.2.1.2. La Commission estime pour sa part qu'il ne serait pas fondé de continuer à exclure les ports maritimes du système de transport intermodal, et a proposé de sélectionner sur la base de critères objectifs quelque 300 ports maritimes, entre autres, à faire figurer sur les schémas de réseau et s'est

employée à affiner la définition des projets d'intérêt commun concernant les ports maritimes. Ses critères étaient les suivants:

— les ports maritimes doivent être ouverts à toutes les sociétés commerciales;

— volume de trafic: trois millions de tonnes de marchandises ou 500 000 passagers en trafic international par an, des exceptions étant prévues pour les îles grecques;

— importance stratégique du port qui assure la continuité territoriale entre les liaisons terrestres du RTE-T.

1.2.1.3. Les institutions cherchent en ce moment un accord à ce sujet et semblent, selon la Commission, s'approcher d'une solution.

1.2.2. Accès au marché des services portuaires

1.2.2.1. Bien que le degré d'ouverture du marché varie d'un État membre à l'autre, et même entre des ports d'un même État membre, tous les États membres ont choisi d'ouvrir progressivement ce secteur d'activité à la concurrence, conformément aux règles du Traité relatives à la concurrence, à la libre circulation et à la libre prestation de services.

1.2.2.2. Cependant, il ne faut pas oublier un certain nombre d'aspects propres aux ports: il peut arriver que des ports n'offrent qu'un espace limité; ils ont également un rôle précis à jouer dans l'exécution des régimes douaniers communautaires; ils ont une responsabilité particulière dans la sécurité en mer et à terre et dans la protection de l'environnement. Ces considérations peuvent légitimement motiver des restrictions à l'accès au marché pour la prestation de certains services portuaires. Toute restriction doit néanmoins être dûment justifiée. Qui plus est, la diversité des ports dans la Communauté requiert une approche différenciée. Il a été fait remarquer à juste titre qu'à partir du moment où il n'existe pas deux ports identiques, bien des décisions concernant le degré d'ouverture du marché des services portuaires seront influencées par les caractéristiques du port concerné.

⁽¹⁾ JO L 228 du 9.9.1996, p. 1.

1.2.2.3. À ce jour, la Commission a traité les problèmes concernant l'application des règles du traité au cas par cas. Des consultations ont cependant montré, selon elle, que l'idée d'établir un cadre réglementaire au niveau communautaire rencontrait une adhésion croissante. Il s'agirait d'établir des règles plus exhaustives concernant l'accès au marché des services portuaires dans les ports ayant un trafic international, tout en prenant dûment en considération les exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement et, le cas échéant, les obligations de service public et la diversité des ports en question. Cette réglementation encadrerait des mesures nationales qui contribuent à éliminer les restrictions encore en vigueur sur le marché des services portuaires tout en faisant en sorte, pour des raisons de subsidiarité, que les particularités locales, régionales et nationales des ports soient bien respectées.

1.2.2.4. Cette approche ne reçoit pas un soutien unanime. Les objections principales sont les suivantes:

- les barrières à l'entrée du marché de la manutention de fret étant pour la plupart supprimées, il ne serait pas nécessaire d'établir un nouveau cadre réglementaire. Mais ce constat ne cadrerait pas selon la Commission avec la situation dans l'ensemble de la Communauté et, en tout état de cause, éluderait le problème des règles de procédure pour l'octroi des autorisations;
- les pilotes de port et les sociétés de remorquage sont opposés au cadre réglementaire concurrentiel envisagé; ils souhaitent que les structures actuelles soient maintenues car elles ont permis de garantir le respect de normes de sécurité élevées. Pour la Commission, ce rôle ne constitue pas en lui-même un motif suffisant pour exclure a priori ces services de l'application des règles du traité ou d'un nouveau cadre réglementaire au niveau communautaire.

1.2.2.5. La difficulté majeure consisterait finalement à concilier des exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement et, le cas échéant, des obligations de service public avec un cadre réglementaire compatible avec un mode de fonctionnement concurrentiel.

1.2.2.6. Au vu de la complexité des régimes portuaires des États membres et de la diversité des tailles, statuts et modes de fonctionnement des ports, et compte tenu des exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement, une directive est considérée comme l'instrument juridique le plus approprié, la responsabilité de l'application des dispositions étant laissée aux États membres.

1.2.2.7. Les «services portuaires» sont, selon la Commission, définis comme des services à caractère commercial qui sont fournis à titre onéreux aux utilisateurs des ports et dont le prix n'est généralement pas compris dans les droits prélevés pour être autorisés à faire escale ou à manoeuvrer dans un port.

1.2.2.8. La qualité, l'efficacité et le rapport prix/efficacité des services portuaires sont devenus des facteurs décisifs de la concurrence que se livrent les ports de la Communauté.

1.2.2.9. Les services portuaires ont de tout temps été fournis dans le cadre d'un régime de droits exclusifs et/ou de monopoles de droit ou de fait de nature publique ou privée. Cependant cette situation évolue et des changements importants sont survenus notamment dans la manutention du fret, avec une introduction de nouveaux opérateurs, mais pas de manière uniforme, et ils ne se sont pas nécessairement accompagnés de règles de procédure transparentes et sûres qui définissent les droits et obligations des prestataires de services actuels ou futurs, ainsi que des autorités nationales chargées de superviser et/ou de sélectionner des prestataires de services.

1.2.2.10. Les changements n'ont pas eu la même ampleur en ce qui concerne d'autres types de services portuaires; les barrières à l'entrée et les monopoles de nature privée ou publique sont encore chose courante, en particulier dans les secteurs du pilotage portuaire et, dans une moindre mesure, du remorquage et de l'amarrage.

1.2.2.11. Les administrations portuaires seraient conscientes que cette situation aurait pour conséquence, entre autres, que la fourniture de ces services représenterait, dans certains cas, un facteur de coût anormalement élevé pour les utilisateurs portuaires et constituerait de ce fait un élément important de la concurrence entre les ports.

1.2.2.12. La Commission reconnaît néanmoins que certaines restrictions peuvent être justifiées par la situation particulière et les obligations des ports.

1.2.3. Finances publiques et ports maritimes

1.2.3.1. Après une analyse extrêmement fouillée et détaillée de tout ce qu'elle considère comme des aides d'État dans le domaine portuaire, la Commission insiste sur la nécessité de la séparation comptable des activités relatives aux services portuaires des autres activités dans les comptes des autorités portuaires, «conformément aux règles de comptabilité commerciale privée, générale et analytique». Un «inventaire» des pratiques de financement public et de tarification établi par la Commission figure en annexe II de la Communication. Ces pratiques ne seraient pas transparentes, et les procédures de sélection des prestataires de services ne seraient généralement ni loyales ni ouvertes, ou seraient à tout le moins inadéquates.

1.2.3.2. Aucun des trois systèmes comptables en usage selon les ports ne serait transparent, en ce sens qu'aucun ne distinguerait les activités commerciales des activités de gestion publique du port et des infrastructures, et ne mettraient pas (surtout pour les ports municipaux) en évidence les flux de capitaux liés à des activités spécifiques. Ce qui est critiqué, c'est la mise en œuvre des règles de comptabilité publique et du droit financier publics, au lieu d'une comptabilité commerciale et financière de type privé, par les organismes publics. La Commission veut donc compléter la directive «transparence» (2000/52/CE) par une obligation légale pour les ports maritimes de tenir des comptabilités générales et/ou analytiques séparées selon la nature «commerciale» ou «publique» des activités.

1.2.3.3. En matière d'aides d'État, la Commission ne veut pas établir d'orientations générales concernant les aides d'État pouvant être autorisées pour les ports, comme cela existe dans d'autres secteurs, et ne s'estime pas en mesure d'apporter les clarifications souhaitables en la matière faute notamment de jurisprudence sur les ports; elle continuera de procéder au cas par cas, par application des règles générales du traité, «les données particulières de chaque situation déterminant seules l'issue de l'affaire».

2. Motifs et principales dispositions du projet de directive

2.1. Motifs

2.1.1. La justification d'une directive réside dans le fait que le marché des services portuaires ne fait actuellement l'objet d'aucun cadre réglementaire spécifique, et pour assurer leur efficacité dans le contexte de la libéralisation du transport maritime intervenue au cours de la dernière décennie. Certaines restrictions dans l'accès au marché des services portuaires ont des conséquences sur la qualité et le coût de ces services. Il faut donc des règles spécifiques, dans l'intérêt de tous, pour éliminer ces restrictions et pour établir une approche plus systématique dans la lutte contre les aides d'État.

2.1.2. Ces mesures devraient conduire à ce que la concurrence s'exerce dans et entre les ports sur un pied d'égalité. Bien que l'ouverture de ce marché se soit accrue et continue de progresser de l'avis de la Commission, les règles n'en sont pas encore assez claires et assez générales. En outre, la Commission présente sa proposition comme découlant directement des conclusions du Conseil européen de Lisbonne invitant les institutions et les États membres à «accélérer la libéralisation dans les domaines tels que ... le transport».

2.2. Principales dispositions du projet de directive

2.2.1. Les règles communes applicables aux ports retenus peuvent être résumées comme suit:

- aucun service portuaire commercial ne devrait être exclu du cadre communautaire (une liste est annexée au projet);
- les États ont la faculté d'établir un système transparent, proportionné et non discriminatoire d'autorisation préalable pour des raisons de qualification et de sécurité et d'autres critères, y compris de service public; une procédure de recours juridictionnel doit être instituée pour les procédures de sélection; les règles d'adjudication et de passation des marchés publics sont d'application, ainsi que celles relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, pour autant qu'un tel critère soit retenu pour l'attribution de l'autorisation;
- aucune limite n'est posée au nombre d'autorisations à accorder, sauf d'espace et de sécurité maritime, seules susceptibles de restreindre éventuellement le nombre de fournisseurs (ce qui fera l'objet d'un contrôle); le principe est celui de l'accès illimité; dans le secteur de la manutention et du fret, au moins deux fournisseurs doivent être autorisés de manière générale. Le gestionnaire du port ne peut imposer de limitation s'il est lui-même fournisseur de services, ni gérer la procédure de sélection qui doit alors être menée par un organisme indépendant institué à cette fin;
- l'autoassistance doit être permise le plus généralement possible sous réserve des mêmes règles (sécurité, qualification, etc.) que celles applicables aux fournisseurs de service;
- le gestionnaire du port ne doit bénéficier d'aucun traitement particulier en matière de fourniture de services par rapport à tout autre fournisseur, mais est astreint à tenir des comptes séparés; un contrôle extérieur de ces comptes est institué et le commissaire aux comptes doit distinguer tous les flux financiers entre les différentes activités du gestionnaire;
- l'autorité compétente désignée par les États est astreinte à fournir la formation adéquate à tout opérateur lorsqu'un savoir local est indispensable à tout fournisseur de services potentiel;
- une limitation dans le temps doit être imposée aux activités de tout prestataire de services mais une distinction est possible entre ceux qui ont réalisé des «investissements substantiels» et ceux dont les investissements seraient moins substantiels;

- les mesures transitoires prévoient qu'un réexamen assez rapide («délai raisonnable») doit être effectué quant à la validité des autorisations accordées sous un régime antérieur différent du nouveau régime; la durée de la période de transition variera en fonction du niveau et du type d'investissements réalisés par les fournisseurs de services actuellement autorisés;
- la directive et sa mise en œuvre par les États membres ne doivent pas compromettre la sécurité dans les ports, notamment la sécurité maritime, ni l'application des règles de protection de l'environnement;
- les structures institutionnelles, les normes de formation et de qualification des personnels, celles relatives aux équipements, à la sécurité et à la protection de l'environnement sont laissées à la subsidiarité, sans préjudice du droit communautaire existant dans ces domaines. Le régime de propriété est respecté (article 295 TCE);
- seuls les services fournis à l'intérieur de la zone portuaire sont couverts par la directive;
- l'application de la législation sociale est prévue (article 15);
- les États devront fournir des rapports périodiques à la Commission, qui en tirera un rapport de synthèse et éventuellement des propositions de révision de la directive.

3. Observations générales du Comité

3.1. Les ports maritimes jouent un rôle majeur dans les échanges économiques internes et externes de l'Union: l'essentiel du commerce extérieur et une part importante du commerce intérieur passent par leurs infrastructures. Leur pleine intégration dans le réseau multimodal de transport est donc essentielle, d'autant que les ports peuvent contribuer positivement au développement durable du transport en Europe, notamment par le développement souhaitable du cabotage maritime. Le développement du cabotage entre les ports communautaires demanderait notamment un allègement significatif des formalités et contraintes administratives. En effet, ce sont les procédures bureaucratiques exigées lors de l'escale dans un port, plus que le prix, qui constituent les principales entraves au développement du transport maritime de courte distance.

3.2. Les ports participent également à la cohésion économique et sociale et au service public des transports notamment en direction des îles et des zones périphériques, à la protection de l'environnement et à la lutte contre les catastrophes et les pollutions maritimes, mais aussi au développement régional

général, directement et par les services et industries qui s'installent dans et autour des ports (dans certains cas aussi, c'est une industrie qui crée le port). Cette contribution à l'emploi, par des emplois diversifiés et qualifiés, à la cohésion sociale et territoriale, ne peut être détachée de leurs fonctions, comme le soulignait l'avis du Comité sur le Livre vert ⁽¹⁾.

3.3. Les ports maritimes constituent également des lieux sensibles, de matérialisation des frontières extérieures de l'Union, et où doivent s'exercer des activités de souveraineté, pour assurer la sécurité de l'Union (inspections de l'État du port, contrôles douaniers et lutte contre la criminalité) et pour mener d'autres politiques (fiscalité, immigration, ...). Ces diverses fonctions, non commerciales de par leur nature, ont cependant un impact commercial direct important, dans la mesure notamment du temps plus ou moins long d'immobilisation du navire à quai qu'elles peuvent entraîner, ou lorsque l'État se décharge sans compensation de certaines fonctions sur l'administration portuaire.

3.4. Toutes ces fonctions sont économiquement liées au fonctionnement général des ports. Leur gestion et la sécurité et l'efficacité de leur fonctionnement demandent une approche globale et intégrée, qui assure l'accomplissement des diverses fonctions par les autorités compétentes et les opérateurs dans un minimum de temps et avec un maximum de sécurité et d'efficacité, ce qui correspond à la demande des usagers et contribue à limiter les coûts liés à la sortie de la navigation en haute mer pour escale; cette demande est particulièrement forte pour le cabotage intérieur et européen.

3.5. Le livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes avait été présenté comme une contribution à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services portuaires, mais le projet de directive traite essentiellement de questions de concurrence. Le Comité, tout en manifestant comme à l'occasion du livre vert, son appui aux principes de loyauté de la concurrence, de transparence, et de libre prestation de services, considère aussi que la législation doit viser au renforcement de la capacité économique des ports en évitant d'alourdir leurs charges administratives.

3.6. L'élimination des aides d'État ou d'aides comparables constitue la préoccupation centrale de la Commission; le secteur portuaire est décrit comme fortement inféodé et dépendant des aides d'État ou d'autres collectivités publiques, et ses comptes manqueraient de transparence dans la mesure où ils ne mettraient pas ces types d'aides clairement en évidence.

⁽¹⁾ JO C 407 du 28.12.1998, p. 92.

3.7. Le Comité est convaincu que la directive «Transparence» (directive 2000/52/CE⁽¹⁾), sous réserve d'une extension de son champ d'application à l'ensemble des ports du RTE, et les articles du Traité relatifs à la concurrence et aux aides et subventions publiques ainsi que la jurisprudence y relative de la Cour de Justice suffiraient à donner à la Commission, dans une approche au cas par cas, des moyens considérables, suffisants et efficaces d'intervention si des situations de violation de ces règles se manifestaient dans un port donné, quel que soit son régime de propriété. Les analyses très détaillées faites par la Commission sur toutes les formes imaginables d'aides d'État dans la présentation générale de son projet le confirment. En cas de conflit d'appréciation, il revient à la Cour de Luxembourg de trancher, et il sera possible par la suite de se guider sur un corps de jurisprudence assurant une interprétation plus homogène des règles relatives aux aides d'État ou à la concurrence, valable pour tous les ports.

3.8. Les ports sont des lieux de stockage temporaire, sur le domaine public géré par l'autorité portuaire et sur des domaines privés adjacents (à moins qu'il ne s'agisse de ports privés), mais surtout de transit entre divers modes de transports, et une approche plus globale concernant les services liés aux transports eût peut-être été préférable à une approche qui singularise les ports réalisant un certain niveau d'activités, mais qui sont un maillon d'une chaîne qui devrait être considérée dans sa totalité. Le Comité relève que le livre blanc sur les transports se préoccupe de la navigation maritime ainsi que de l'efficacité et du développement des ports, et s'exprimera prochainement sur la politique proposée par la Commission.

3.9. S'il faut en effet, de l'avis du Comité, garantir l'existence entre les ports d'une concurrence normale, équitable, dans le respect des normes de sécurité des personnes et des biens et des exigences de l'intérêt général et des obligations de service public, les éventuelles distorsions de concurrence ne reposent pas seulement, comme semble le penser la Commission, sur des aides ou subventions supposées indues. Ainsi, par exemple, la définition des accès au port notamment par voies terrestres et par voie ferrée ou fluviale: les distorsions entre ports peuvent provenir de distorsions importantes dans les financements de ces diverses voies.

3.10. L'inspection des navires, selon que le mémorandum d'entente de Paris est respecté ou non (coefficient de ciblage de 25 % des navires entrés au port en vue de leur inspection), avec les conséquences sur la sécurité maritime, le traitement différent, selon les ports, voire l'abandon de certains des

contrôles et inspections officiels, douaniers ou d'immigration, reportant des charges indues sur l'autorité portuaire, avec le risque de laisser s'exercer avec une facilité accrue des activités délictuelles, constituent aussi des éléments majeurs de distorsion de concurrence et peuvent revêtir une certaine gravité envers l'ordre public et certaines politiques communes. Elles mériteraient, en particulier lorsque ce dernier point est en cause, de retenir l'attention de la Commission.

3.11. Il convient de noter en outre, en matière de concurrence, que suivant le principe de proportionnalité, c'est la comparaison des restrictions éventuellement pratiquées dans les États membres qui serait de nature à révéler les discriminations éventuelles. Or, à l'évidence, la diversité des situations portuaires rend difficile pareille comparaison. Un texte de portée générale aurait donc à cet égard une signification limitée.

3.12. L'étude des contributions écrites et orales reçues des professionnels et des usagers des ports, en particulier lors de l'audition réalisée au Comité le 18 juillet 2001 avec un certain nombre de leurs représentants, a montré que les réserves exprimées, avec des nuances diverses, sur différents points de la proposition de la Commission, n'émanaient pas seulement des sociétés de pilotage, remorquage et amarrage, seules évoquées par la Commission:

- Les sociétés de pilotage, de remorquage et d'amarrage ont en effet manifesté une opposition assez nette au projet de directive;
- Les organisations portuaires elles-mêmes, tout en confirmant leur attachement aux principes de concurrence et de transparence contenus dans le TCE, émettent des réserves de forme et de fond, touchant notamment à la singularisation des ports d'une certaine taille dans l'ensemble de la chaîne du transport, à l'imposition de certaines règles rigides au lieu de laisser à l'autorité portuaire compétente une plus grande faculté de gestion selon les circonstances propres au port, sous réserve du contrôle éventuel de la Commission et, le cas échéant, de la Cour;
- Les syndicats ouvriers du secteur de la manutention portuaire estiment que la proposition de directive imposerait un système de concurrence artificiel qui ne prend pas en considération les conventions collectives et accords existants et provoquerait des problèmes sociaux importants; pour eux, la manutention devrait être exclue de la directive;
- Les représentants des armateurs et chargeurs, clients des ports, appuient en principe les propositions de la Commission, dont ils attendent notamment une réduction de leurs coûts d'escale ainsi qu'un accroissement de l'efficacité.

(1) JO L 193 du 29.7.2000, p. 75.

3.13. Le Comité partage l'affirmation de la Commission selon laquelle la concurrence et la transparence ont notablement progressé ces dernières années, en fonction de la diversité des situations, ce qui devrait inciter à laisser dans tous les cas une marge déterminante à la subsidiarité, sous réserve du contrôle précédemment évoqué, et à réviser dans ce sens le projet de réglementation.

3.14. Enfin, le Comité rappelle qu'il avait formulé, dans son avis exprimé à l'occasion de la publication du livre vert de la Commission sur les services portuaires, un certain nombre d'opinions et de recommandations favorables aux orientations proposées, mais, en outre il avait insisté sur la nécessité de prendre également en considération la dimension sociale, l'emploi, la cohésion économique et sociale ainsi que l'environnement, qui n'occupent pas la place correspondant à leur importance dans ce projet de législation.

3.15. L'un des objectifs du projet de directive, qui vise à favoriser le développement du transport combiné et à alléger ainsi la charge des autres infrastructures de transport est tout à fait souhaitable, mais il conviendrait de diminuer un certain nombre de procédures bureaucratiques spécifiques au transport maritime, par rapport aux autres moyens de transport.

3.16. Il ne faudrait pas créer des obligations nouvelles pour les autorités responsables des ports concernées, risquant ainsi d'alourdir et de compliquer leur gestion, ce qui entraînerait, notamment pour les petits ports, un accroissement notable de leurs charges de fonctionnement.

3.17. Dans la perspective des objectifs à atteindre, il est indispensable de veiller à ce que les dispositions relatives à la manutention ne viennent pas remettre en cause les conventions collectives et les accords résultant du dialogue social, qui garantissent la continuité du service et le maintien de la paix sociale ⁽¹⁾.

4. Observations particulières du Comité

4.1. Champ d'application et définitions

4.1.1. Le Comité constate que certaines définitions de la Commission demandent à être précisées ou reformulées; les termes «utilisateur du port», ou «installations portuaires»

devraient être précisés, et le concept de «système portuaire» n'est pas parfait et devrait être reformulé. La définition du «port maritime» devrait concerner tous les ports accessibles aux navires de haute mer. Enfin, le Comité préférerait la refonte du texte dans une directive cadre pour laisser toute leur place à la subsidiarité et aux initiatives locales, essentielles pour une adaptation du fonctionnement des ports tant aux besoins généraux du RTE-T qu'aux besoins spécifiques des clients et des territoires.

4.1.2. Le rôle des ports dans la durabilité des transports, dans la protection de l'environnement, dans l'emploi et la cohésion économique et sociale et le développement régional doit être dûment pris en considération dans tout projet législatif les concernant. Des questions se posent aussi quant aux seuils d'inclusion des ports dans cette législation, qui retiennent le tonnage ou le nombre de passagers, non les mouvements de navires, qui constituent aussi un critère significatif, et sans considérer la nature des cargaisons qui demandent des traitements et des investissements différents, un nombre de manutentionnaires différent. En l'état, la proposition favoriserait en fait les grands ports au détriment des ports petits et moyens, alors que ces derniers sont essentiels pour une intermodalité décentralisée et pour offrir une réelle alternative à certains modes de transports dans une perspective de développement durable en Europe.

4.1.3. En tout état de cause, et même si les données relatives au trafic évoluent chaque année, la liste des ports concernés devrait être annexée à la directive; de plus, le Comité suggère que les seuils prévus pour l'application de la directive soient relevés, afin que les petits et moyens ports ne voient pas s'accroître substantiellement leurs charges et obligations, ce qui risquerait de les placer en situation encore plus difficile par rapport aux grands ports.

4.2. Comptabilités et aides d'État, contrôle

4.2.1. Le Comité note que le régime de propriété est respecté (article 295 TCE); au même titre que les autorités portuaires, tout fournisseur de services est tenu de soumettre annuellement à l'autorité adjudicatrice des comptes sincères et détaillés; ces comptes devraient faire l'objet d'un contrôle externe afin de vérifier la manière dont il s'acquitte de son cahier des charges et de ses éventuelles obligations de service d'intérêt général. Cette dernière notion ne devrait pas être trop limitativement définie: les services essentiels pour tout navire, tous ceux ayant un impact sur la sécurité de navigation, comme dans certains ports le pilotage, par exemple, ou sur la

(1) La CJCE a admis dans trois arrêts rendus le 21 septembre 1999 que des conventions collectives puissent déroger au droit commun de la concurrence in Albany International BV, C67/96 Rec. I-5751, in Brentjens' Handelsonderneming BV, C117/97 Rec. I-6025, in Maatschappig Drijvende BV, C212/97 Rec. I-6121, et ceci «en raison de leur nature et de leur objet».

sécurité des opérations en fonction de la dangerosité de la cargaison, et qui sont ainsi définis par la législation de l'État du port, constituent des services d'intérêt général.

4.3. Procédures relatives aux adjudications, transparence

4.3.1. Il convient d'accueillir favorablement le principe de la directive, selon lequel les décisions en matière de gestion et de procédures doivent être prises par un organisme neutre et non par des autorités publiques qui seraient en concurrence avec les prestataires privés. Cependant, les charges administratives liées à ce type de procédure devraient être limitées au maximum. Il conviendrait donc d'examiner si la transparence comptable proposée, conjuguée aux règles d'attribution des marchés d'offres et à un contrôle externe, ne suffirait pas à garantir l'indépendance nécessaire de l'autorité décisionnelle, sans qu'il faille dans ce seul but créer des nouvelles autorités.

4.3.2. Il semble au Comité souhaitable d'encourager, pour prendre les intérêts des utilisateurs du port en compte, la création d'un comité des partenaires et acteurs portuaires, pour faire valoir l'existence d'une communauté portuaire, garante de la transparence. Réunie régulièrement, et élargie aux élus des communes du territoire du port, une telle Communauté portuaire apporterait une réelle plus value aux usagers, gestionnaires, travailleurs, entreprises et populations locales en termes d'efficacité économique, de cohésion et de transparence.

4.3.3. L'autorité compétente désignée par les États serait astreinte à fournir une formation adéquate à tout opérateur (à tout son personnel) lorsqu'un savoir local est indispensable à tout fournisseur de services potentiel; cela représente une charge lourde dont les modalités de financement ne sont pas claires. Le savoir local dépend des professionnels qui opèrent sur le port proprement dit, ses accès, et le territoire portuaire dans son ensemble (domaine public et privé); on voit mal l'entreprise ou la coopérative de pilotage, de lamanage ou de remorquage être astreintes à former des concurrents potentiels. Les gestionnaires du port n'ont pas nécessairement eux-mêmes les moyens de procéder à de telles formations; ils ne pourraient tout au plus être astreints qu'à fournir des informations aux candidats potentiels sur les particularités locales du port. Les formations portuaires sont très spécifiques et peuvent nécessiter dans certains cas plusieurs années de formation et d'expérience.

4.3.4. La notion de «délai raisonnable» dans lequel un réexamen doit être effectué quant à la validité des autorisations accordées sous un régime antérieur différent du nouveau

régime (illimité; c'est-à-dire que pratiquement, dans presque tous les cas, il y aura réexamen) manque de précision; le délai maximum de 25 ans ne conviendrait pas lorsque les opérateurs ont effectué des investissements très lourds légalement amortissables sur une plus longue durée, qui devrait alors être prise en considération.

4.4. L'autoassistance

4.4.1. L'autoassistance pose les mêmes problèmes de sécurité, de qualifications que pour les personnels de manutention du port. Les équipements, tels que les grues, exigent un personnel hautement qualifié dont la formation est longue; il n'est pas sérieusement envisageable d'autoriser l'armateur du navire ou le propriétaire de la cargaison, à employer du personnel extérieur temporaire ou du personnel de l'entreprise insuffisamment qualifié, car cela pèserait sur les salaires et l'emploi régulier existant dans le port, et comporterait des risques accrus d'accidents de personnes, voire de pollution ou d'accident matériel graves qui pourraient résulter d'une manipulation incompétente de certaines cargaisons. Les États et les autorités portuaires doivent conserver la faculté de fixer des règles et critères stricts en la matière pour empêcher tout abus et afin de garantir la sécurité des personnes et des biens ainsi que les qualifications et les conditions d'emploi du personnel de manutention, essentielles à la sécurité des opérations.

5. Conclusions

5.1. En conclusion, le Comité note avec intérêt que la proposition de la Commission vise à supprimer des restrictions à l'accès au marché des services portuaires et à ouvrir davantage à la concurrence les monopoles encore existants, mais il considère que les moyens proposés pour parvenir à ces fins soulèvent nombre de réserves, et estime que la proposition comporte également des aspects bureaucratiques inutiles, qui risquent d'alourdir la gestion. Ainsi, l'obligation d'avoir au moins deux entreprises de manutention portuaire opérant dans la plupart des ports ne devrait pas s'imposer mécaniquement. Il soutient pleinement l'extension du devoir de transparence et de séparation des comptes à tous les ports du RTE mais estime que cela pourrait être réalisé par une modification de la directive «Transparence» précitée.

5.2. En outre, la distinction faite entre ports «illimités» et ports «limités» semble théorique; chaque port fait face à des contraintes spécifiques qui demandent un traitement spécifique. Le cas des ports privés ouverts à un trafic commercial poserait aussi des problèmes particuliers, notamment en raison de la nature et de l'importance d'un tel investissement, amortissable nécessairement à très long terme.

5.3. Il est indispensable de réfléchir davantage aux moyens de prendre en considération les intérêts des propriétaires des marchandises qui sont, pour l'essentiel, les vrais décideurs effectuant le choix du transport maritime et entre les ports; ce choix ne dépend pas uniquement de mesures de concurrence internes dans les ports, mais s'inscrit essentiellement dans leur conception d'organisation de leur logistique de transport/stockage et des facilités et interfaces dont ils peuvent disposer à cet effet, ainsi que d'autres considérations, comme la proximité de leurs clients et des rapports coûts-efficacité, contraintes administratives, etc.

5.4. La proposition sur les services portuaires mériterait donc, de l'avis du Comité, d'être remplacée par la Commission, dans le cadre du débat sur le Livre blanc sur les transports. Les ports doivent être resitués dans une vision globale, cohérente, tout en prenant pleinement en compte leurs spécificités, et en gardant à l'esprit les évolutions importantes en cours depuis des années et qui se poursuivent. L'amélioration de la compétitivité des ports européens demande une approche plus large que la vision actuelle.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des voix, a été examiné et repoussé.

Paragraphe 4.4.1

Supprimer la deuxième phrase: «Les équipements, tels que les grues ... certaines cargaisons».

Exposé des motifs

Ce paragraphe sur l'auto-assistance est formulé de manière bien trop négative, et du reste absolument pas conforme à ce que le CES avançait dans l'avis sur le Livre vert relatif aux ports maritimes: «S'agissant de la manutention au sol, il est important que puissent avoir accès au marché non seulement les nouveaux opérateurs "traditionnels", mais aussi les propriétaires des navires, les propriétaires des marchandises et les transitaires (automanutention)» (paragraphe 4.2.3). Les représentants des armateurs et des acheteurs de services de transport ont insisté, lors de l'audition du 18 juillet, sur le fait de pouvoir mettre en place l'automanutention.

Résultat du vote

Voix pour: 34, voix contre: 43, abstentions: 5.

Avis du Comité économique et social sur le thème «La simplification»

(2002/C 48/28)

Le 27 février 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un d'avis sur le thème «La simplification».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a rendu son avis le 21 novembre 2001 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 386ème session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 62 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1. L'excès de réglementation applicable aux entreprises est avant tout un problème d'ordre national, mais celui-ci a également une dimension européenne à laquelle il faut s'attaquer. L'UE doit non seulement prendre la tête du processus de simplification, mais aussi exhorter les États membres à suivre son exemple. Même lorsque la législation émane du niveau européen, la surveillance du marché relève de la responsabilité des États membres et l'administration des États membres interprète les instruments législatifs européens à la lumière de leur propre culture administrative; elle leur donne une «touche» nationale.

1.2. La refonte complète du cadre réglementaire de l'Union européenne, associée à une rationalisation et une simplification de la législation existante, est une nécessité manifeste. Il convient de fixer des objectifs clairs et simples pour cette tâche, qui doit être accomplie aux niveaux européen, national et local, et doit être axée sur l'obtention de résultats réels; les déclarations de principe et les manifestations de bonnes intentions ne suffiront pas. Le Comité attend avec intérêt la publication du rapport que la Commission présentera au Conseil de Laeken.

1.2.1. Cette révision de la réglementation doit se concentrer non seulement sur l'avenir, mais aussi sur le droit existant et elle doit être orientée non seulement vers des simplifications et une amélioration des méthodes, mais aussi vers des réductions quantitatives.

1.3. Il convient que le principe régissant la révision du droit existant et la création de droit nouveau soit le même, à savoir que l'on doit abolir ou ne pas mettre en vigueur les dispositions de droits dont on ne peut pas démontrer clairement que leur maintien ou leur mise en vigueur servent l'intérêt public. Il convient, dans les cas où cela est nécessaire, de réécrire les dispositions de droit qu'il a été décidé de maintenir, afin de les rendre plus simples, moins ambiguës et plus transparentes.

1.4. Afin d'éviter l'apparition, dans le cadre réglementaire, de divergences nationales qui seraient causes de distorsions de concurrence dans le marché unique, il doit exister un degré élevé d'harmonie entre les instruments normatifs en vigueur

dans les différents États membres. Le seul moyen d'y parvenir est de faire en sorte qu'une part plus importante du droit prenne sa source au niveau européen et de veiller à ce qu'existe une plus grande uniformité en matière de transposition de ces dispositions en droit national, ainsi qu'en matière d'application desdites dispositions, ce qui est tout aussi important. La standardisation est un élément essentiel de la simplification. Il convient que l'environnement réglementaire contribue à la mise en place de conditions égales de fonctionnement pour les entreprises européennes. Dans l'état actuel de la situation, la transposition et l'application des directives dans les États membres sont causes d'un surcroît de complexité, de divergences et de retards. Il est évident que le succès du processus de simplification au niveau européen nécessite une approche parallèle dans les États membres.

1.5. Dans les cas où cela est possible, il convient de chercher des solutions de substitution à la réglementation avant de recourir à la création de nouvelles dispositions de droit. Cela pourrait prendre la forme de l'autorégulation, de la corégulation, ou encore de l'absence de réglementation. Dans les cas où les circonstances le permettent, il conviendrait d'envisager la possibilité de faire évoluer le régime des marchés qui sont actuellement réglementés vers un régime d'autorégulation ou de corégulation.

1.6. Il faut que les réglementations soient, entre autres, accessibles, appropriées et proportionnées. L'accessibilité de l'acquis existant laisse encore beaucoup à désirer. S'il est vrai que ces réglementations doivent être conçues de façon suffisamment souple pour pouvoir répondre à des situations en évolution rapide, il n'en reste pas moins qu'elles doivent être stables dans le temps afin de créer un climat de sécurité juridique.

1.7. Les législations-cadres sont, par leur nature même, plus souples et donnent aux entreprises une liberté plus grande à l'intérieur de limites prédéterminées, mais le risque existe de voir ces dispositions déplacer simplement le processus réglementaire vers un niveau inférieur et créer des divergences plus importantes entre les «climats» réglementaires de différents États membres. L'application du principe de subsidiarité comporte les mêmes dangers.

1.8. L'adoption finale de propositions de législation simplifiée du Conseil, présentées par la Commission, fait souvent l'objet de retards importants. Le Comité invite instamment le Conseil à coopérer plus efficacement au processus de simplification en adoptant les propositions de la Commission dans un délai plus court.

1.9. Le Comité présente les recommandations particulières qui suivent, en vue de l'amélioration du cadre réglementaire au niveau européen:

- Il convient d'instituer un organe de révision de la réglementation, chargé de surveiller le réexamen des textes normatifs existants et de définir les lignes directrices applicables à la création de nouveaux textes normatifs. Cet organe devrait également procéder à des évaluations après coup («ex post») des effets des textes normatifs. Cet organe devrait comprendre des représentants de la Commission, des organismes nationaux et des entreprises.
- Il convient de fixer des objectifs précis en matière de réduction effective du volume des textes normatifs, c'est-à-dire par exemple une réduction de 20 % en cinq ans du volume total de règlements et de directives.
- Toutes les réglementations nouvelles et toutes les réglementations existantes faisant l'objet d'un renouvellement devraient être applicables pour une durée déterminée, à l'issue de laquelle elles expireraient automatiquement, sauf en cas de renouvellement.
- Les PME, et en particulier les microentreprises, devraient bénéficier d'exemptions totales ou partielles de l'application de certaines réglementations. Ces exemptions pourraient avoir un caractère proportionnel, les exemptions les plus larges étant accordées aux microentreprises qui emploient moins de dix salariés.
- Il conviendrait de «dégraisser» l'acquis communautaire en définissant un «acquis essentiel» et en créant un début d'ordre et de rationalisation externes par l'adoption d'un processus de codification inspiré de l'exemple suédois.
- Il convient d'améliorer l'accessibilité de l'acquis en révisant le *Journal officiel* et en offrant une possibilité de consultation en ligne de l'acquis.
- Il convient de rechercher, dans tous les cas où cela est possible, des solutions de substitution à la réglementation.
- Il convient de soumettre toutes les propositions législatives à «l'épreuve de l'intérêt public».
- Il convient de tirer pleinement parti de l'avance acquise en matière de technologie de l'information et de communications afin de réduire les coûts de mise en conformité des réglementations.
- À l'avenir, les analyses d'impact réalisées par la Commission pour des propositions législatives devraient inclure un rapport relatif à l'examen d'autres possibilités, non législatives.

2. Introduction

2.1. Le présent avis fait suite à l'avis du Comité sur la «La simplification de la réglementation au sein du Marché unique (OMU)», qui a été adopté le 19 octobre 2000 ⁽¹⁾. Dans cet avis, le Comité soulignait l'urgence d'engager un processus de simplification de la réglementation au sein du marché unique, tout en améliorant la qualité de ses prescriptions, l'efficacité de sa transposition, les libertés et les responsabilités des acteurs de la société civile.

2.1.1. Le Comité demandait que le Conseil européen de Stockholm au printemps 2001 adopte à cette fin, sur proposition de la Commission, un plan pluriannuel 2001-2005 de simplification, avec des objectifs, des priorités, des méthodes, des budgets, des moyens de suivi et de contrôle. La mise en œuvre de ce plan devra être vérifiée chaque année, sur la base d'un rapport de la Commission, lors du Conseil européen de Printemps.

2.1.1.1. Le Comité proposait un certain nombre de mesures précises:

- l'adoption par les institutions de l'UE de codes de conduite destinés à contribuer à favoriser la simplification des règles, et non à les rendre plus compliquées;
- la Commission devra montrer l'exemple en diffusant dans ses propres services une culture de simplification;
- les États membres et leurs administrations devront adopter des codes de conduite et contribuer à la diffusion des meilleures pratiques;
- il conviendra de renforcer les analyses d'impact devant accompagner tout projet de texte normatif;
- la Commission devra réexaminer son choix concernant les outils de réglementation à employer;
- la Commission devra veiller à pouvoir être activement associée à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation annuelle du processus de simplification;
- la Commission devra consulter chaque année le Comité sur les questions essentielles méritant de faire l'objet de projets SLIM et de «test panels».

2.1.1.2. Afin d'apporter une contribution efficace au processus de simplification, le Comité a lui-même adopté un code de conduite. L'on trouvera un exemplaire de ce code à l'annexe 1.

⁽¹⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

2.2. Le mandat confié par le Conseil européen de Lisbonne soulignait également la nécessité d'agir au niveau national. L'immense majorité de ce qui constitue la charge législative pesant sur les entreprises prend sa source au niveau national et local; même dans les cas où le droit est créé au niveau européen, sa transposition en droit national, sa mise en œuvre et son application sont des fonctions qui appartiennent aux États membres. C'est pourquoi le succès de l'initiative de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire dépend de l'engagement actif de tous les intervenants, sur l'ensemble de la «chaîne» de création du droit; cela suppose une action coordonnée entre les institutions communautaires et les États membres.

2.2.1. Il faut prêter une attention rigoureuse à l'interaction entre les institutions de l'UE et les institutions nationales; il importe que l'UE soit en mesure de prévoir les effets que produiront de nouvelles réglementations dans divers systèmes nationaux. Il est possible que des réglementations nouvelles aient des répercussions massives au niveau national, si elles sont transposées en droit national avec un zèle excessif: c'est ce que l'on appelle en anglais l'effet «gold plating» (effet «dorage»). Cela est particulièrement vrai des réglementations qui fixent une «norme minimale», en laissant aux États membres la faculté d'imposer des obligations plus strictes, s'ils le souhaitent.

2.2.2. Il est naturel que l'on ait pour souci primordial d'éliminer les réglementations désuètes, mais pour que la simplification réglementaire puisse avoir des effets positifs sur les entreprises, il est essentiel d'intervenir sur les réglementations existantes et sur les procédures d'élaboration de textes nouveaux. La première de ces deux tâches est la plus considérable, mais en dernière analyse, c'est la seconde qui est la plus importante; il convient toutefois de prendre ces deux éléments en compte dès le départ, afin d'éviter que le processus ne s'enlise dans des discussions de principe d'ordre général.

2.2.3. Les procédures d'élaboration de réglementations nouvelles devraient porter aussi sur la mise en place de mécanismes d'évaluation après coup («ex post») des effets produits par un texte législatif dans la pratique.

2.3. Dans le cadre de l'effort de simplification, il faut utiliser pleinement les possibilités offertes par les progrès des technologies de l'information et par ceux des communications. Il convient en particulier que les textes des instruments législatifs de tous niveaux soient librement accessibles au public sur un site Internet ouvert à tous. Les ordinateurs peuvent, eux aussi, réduire la charge des tâches répétitives et faciliter ainsi le processus de conformité à la réglementation, mais il convient de ne pas utiliser l'existence des ordinateurs comme excuse pour imposer des tâches supplémentaires.

2.4. La question de la simplification de la législation concerne non seulement les entreprises, mais également l'ensemble de la société. Les partenaires sociaux, les consommateurs, les ONG ainsi que les autres éléments de la société civile

organisée subissent tous les conséquences négatives de la confusion et de l'incertitude causées par une législation manquant de clarté, de concision, de cohésion et de compatibilité. Lorsqu'une réglementation entraîne une augmentation des coûts pour les entreprises, cette dernière est invariablement répercutée sur le consommateur. En fin de compte, c'est l'individu qui souffre le plus de cet état des choses.

2.5. La simplification est également importante dans le contexte du Marché unique. Le manque d'harmonisation des instruments réglementaires est un obstacle majeur à l'achèvement du Marché unique et donne souvent lieu à des distorsions de concurrence. Même si le processus de reconnaissance mutuelle tend en quelque sorte à compenser cet inconvénient, il ne permet pas d'obtenir le degré de conformité requis par un véritable marché unique.

3. Progrès réalisés à ce jour

3.1. Le Comité a soutenu avec constance l'initiative SLIM (une législation plus simple pour le marché intérieur), qu'il a toujours considérée comme allant dans la bonne direction. Il estime toutefois que cela ne suffit pas à apporter de réelles améliorations.

3.2. L'initiative SLIM a été lancée par la Commission en mai 1996, mais il faut reconnaître qu'à ce jour, les progrès réalisés en la matière sont indiscutablement décevants. Dans son rapport intérimaire au Conseil européen de Stockholm intitulé «Améliorer et simplifier l'environnement réglementaire»⁽¹⁾, la Commission adopte nombre des recommandations du Comité détaillées plus haut dans le cadre de ses propositions de mesures à prendre à l'avenir pour contribuer à atteindre l'objectif défini au Sommet de Lisbonne et consistant à faire de l'UE «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Depuis que cet objectif a été fixé, les résultats obtenus par rapport à la réalisation de cette ambition sont minces; d'autres priorités ont pris le dessus et l'élan acquis à la suite du Sommet de Lisbonne s'est largement épuisé.

3.2.1. En 1995, le rapport Molitor a présenté dix-huit recommandations générales, qui font l'objet de l'annexe 2. Voici un an, le Comité⁽²⁾ a indiqué que «beaucoup de ces recommandations ont été largement «oubliées» depuis». La situation est pour l'essentiel restée inchangée.

⁽¹⁾ COM(2001) 130 final, du 7.3.2001.

⁽²⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

3.2.2. Comme le reconnaît la Commission, il est essentiel d'accomplir des progrès réels dans l'amélioration et la simplification de l'environnement réglementaire si l'on veut atteindre cet objectif. Dans son rapport au Conseil européen de Stockholm, la Commission fait observer que «les citoyens et les entreprises, en particulier les PME, ont besoin d'un environnement réglementaire clair, efficace et pratique sur un marché mondial en évolution rapide».

3.2.2.1. Le Comité est favorable à cette démarche. Il a attiré l'attention à de nombreuses reprises sur la nécessité, notamment, d'alléger la charge réglementaire pesant sur les petites et moyennes entreprises, et en particulier sur les microentreprises, qui constituent la principale source de croissance économique et de création d'emplois de toute société dynamique. Dans une enquête qui a été réalisée récemment au Royaume-Uni par «l'Institute of Directors» (institut des dirigeants d'entreprise), une majorité de microentreprises ont cité la charge réglementaire comme étant l'élément le plus dissuasif à la création d'une entreprise et le handicap le plus grave à son expansion.

3.2.2.2. Selon le Comité, pour que la mission de l'Union définie lors du sommet de Lisbonne puisse être accomplie, la réglementation doit respecter ses objectifs sociaux sans nuire aux échanges.

3.3. La Commission a défini comme suit les grands principes d'une stratégie réglementaire:

- ne légiférer que lorsque c'est indispensable;
- procéder à une large consultation et à une analyse d'impact avant une proposition;
- choisir l'instrument approprié;
- accélérer le processus législatif;
- veiller à une transposition rapide et exacte et à une application efficace;
- évaluer les effets des textes normatifs; et
- accélérer la simplification et la codification des textes existants.

3.3.1. Le Comité approuve vivement ces principes, mais il a le sentiment que les mécanismes qui existent pour les mettre en pratique sont défectueux. Comme l'indique la Commission, la stratégie envisagée devra être élaborée dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Les traités offrent des possibilités et, en même temps, imposent des contraintes. La Commission a l'intention de continuer à faire pleinement usage des instruments du traité et à jouer son rôle moteur, en ayant égard aux compétences dont elle dispose.

3.4. Pour la Commission, une action en vue d'améliorer et de simplifier l'environnement réglementaire n'est pas synonyme de «déréglementation»; son objectif est une meilleure réglementation, et non une déréglementation. Là encore, le Comité approuve ce principe, mais il voudrait faire observer qu'une amélioration de la réglementation supposera inévitablement la réduction du nombre de textes réglementaires existants sans toutefois compromettre aucun objectif nécessaire de cette réglementation, y compris ceux relatifs aux normes sociales et environnementales ou à la fourniture de services importants à tous les citoyens. Il n'est ni nécessaire, ni souhaitable que cela se réduise à une déréglementation; l'efficacité de la réglementation est fonction de sa qualité, et non de sa quantité; à de nombreux égards, la quantité est l'ennemie de la qualité. Il convient que les réglementations puissent se décrire par les qualificatifs suivants:

- accessibles;
- pertinentes;
- sans ambiguïté;
- impartiales;
- nécessaires;
- objectives;
- uniformes;
- simples;
- proportionnées;
- équitables;
- stables;
- transparentes.

Elles devraient également être compatibles entre elles, efficaces et rentables.

3.4.1. Trop souvent, les exigences d'une réglementation sont en conflit avec les dispositions d'une autre. C'est particulièrement vrai pour la législation subsidiaire introduite aux niveaux régional et local. Cela ne peut que réduire l'efficacité avec laquelle les objectifs de ces réglementations sont atteints. Les réglementations doivent avant tout être rentables; les bénéfices qui en découlent doivent être proportionnels aux coûts qu'elles entraînent, les coûts ne s'entendant pas uniquement en termes financiers.

3.5. Dans le contexte du marché unique, une réglementation efficace doit avoir pour objectifs la concurrence loyale et la non-discrimination. Il convient qu'elle protège les citoyens contre la fraude, les allégations mensongères et la mauvaise gestion; il convient qu'elle apporte aussi aux opérateurs du

marché des conditions égales de fonctionnement; par-delà ces critères, il faut qu'une réglementation soit souple et qu'elle évite tout interventionnisme inutile. Les cadres réglementaires doivent être suffisamment souples pour pouvoir s'adapter aux évolutions nouvelles et soutenir le rythme de technologies qui changent rapidement, mais en même temps, les cadres réglementaires doivent être stables et sans surprises.

3.5.1. En particulier, la réglementation ne doit pas entraver le développement du marché ni mettre les entreprises ou les citoyens européens dans une position défavorable les empêchant d'exploiter pleinement le potentiel du marché afin de créer des emplois et d'améliorer le niveau de vie.

3.5.2. Une réglementation efficace implique une part de déréglementation; la simplification ne consiste pas uniquement à remplacer les anciennes réglementations par des nouvelles. Il faut repenser entièrement le cadre réglementaire.

3.6. Il convient que les objectifs réglementaires soient clairement définis dans le droit communautaire ou dans le droit national. Ces objectifs doivent être conçus pour favoriser les intérêts des consommateurs au moyen d'une concurrence efficace et, dans les cas où cela se justifie, pour garantir un service universel.

3.7. Il est maintenant essentiel d'obtenir des résultats réels en matière de simplification réglementaire aux niveaux européen, national et local. L'activité déployée ne doit pas se limiter à des déclarations de principe. Un changement de culture et un nouvel environnement réglementaire sont nécessaires.

3.8. L'UE accordant actuellement la priorité à son élargissement, il est d'autant plus urgent de simplifier la structure réglementaire de l'Union.

4. Solutions de substitution à la réglementation

4.1. La réglementation peut prendre l'une des trois formes suivantes:

- la réglementation par voie législative;
- la corégulation; et
- l'autorégulation.

4.2. Ces trois formes de réglementation peuvent coexister dans le même marché, et il y a probablement plus de sens à considérer la corégulation et l'autorégulation comme des démarches complémentaires de la réglementation par voie législative plutôt que comme des démarches concurrentes.

4.3. L'on en trouve un exemple évident dans la libéralisation des marchés qui étaient antérieurement dominés par un fournisseur en situation de monopole, lequel était ordinairement une entreprise publique. Dans les premiers stades de la

libéralisation, une importante réglementation et une importante surveillance de la part des pouvoirs publics sont souvent nécessaires. Dans une certaine mesure, cette réglementation est un substitut de la concurrence. L'un des principaux objectifs de cette réglementation devrait être de garantir une concurrence loyale et efficace sur le marché et, ce qui est plus important, de favoriser la concurrence, et également d'assurer à tous les citoyens la fourniture de services importants, par exemple ceux couverts par le concept de service universel dans le cadre des services d'intérêt général.

4.3.1. Lorsqu'une concurrence loyale et ouverte a été mise en place entre un certain nombre d'opérateurs commerciaux indépendants, le consommateur est protégé par la force des pressions concurrentielles contre des prix excessifs, contre la discrimination et contre les pratiques commerciales déloyales; les entreprises ne peuvent améliorer leur position sur le marché qu'en offrant de meilleurs services, une plus grande diversité de choix et des prix moins élevés. Dans ces conditions, il est possible de s'en remettre davantage aux règles générales de concurrence que contient le traité et le pouvoir réglementaire peut se retirer progressivement pour faire place aux forces du marché, la réglementation finissant par se limiter aux domaines où il n'est pas possible d'atteindre des objectifs politiques uniquement par le moyen de la concurrence. Cela peut déboucher sur l'usage de l'autorégulation ou de la corégulation.

4.3.2. L'autorégulation est une pratique volontaire, elle se fonde sur une coopération des parties intéressées, éventuellement assortie de règles communautaires qui peuvent encadrer les accords entre ces parties. La nouvelle économie se caractérise par des changements technologiques rapides, par la promptitude de l'évolution des marchés et par une mondialisation croissante. Dans cet environnement en mutation rapide, l'autorégulation peut-être un instrument puissant. La Commission préconise de façon constante l'autorégulation en tant que solution souple, efficace et économique susceptible de se substituer à la réglementation dans de nombreux domaines. Le Comité est en accord avec cette démarche, moyennant le respect de certaines conditions. L'autorégulation ne signifie pas l'auto-application du droit; elle doit être conforme au droit et s'appuyer sur lui; elle doit trouver son fondement dans une communauté d'intérêt entre les entreprises et le public; il doit être possible de la faire respecter, de la vérifier et de l'auditer; il faut aussi qu'elle soit efficace, et qu'elle s'accompagne de voies de recours clairement définies, en particulier au plan transfrontalier. L'autorégulation n'est pas une panacée (dans certains cas, une autorégulation à base nationale peut ajouter des entraves à la liberté de circulation des services et les règles imposées par des associations d'entreprises peuvent avoir une incidence négative sur les entreprises qui ne sont pas membres de l'association, en particulier les PME), mais dans des conditions correctes, elle peut être un instrument utile pour permettre d'éviter les lourdeurs de la législation.

4.3.3. La corégulation associe les caractéristiques des textes normatifs, et ce plus particulièrement du point de vue de la nature prévisible et contraignante de ces derniers, au régime plus souple de l'autorégulation. La corégulation suppose que l'on aille plus loin dans le sens d'une démarche coopérative par rapport à la gouvernance. Elle limite l'intervention des pouvoirs

publics à l'essentiel et laisse à l'entreprise le soin de décider, dans la mesure du possible, comment elle souhaite remplir ses obligations. Plus qu'une simple coexistence entre l'autorégulation et la réglementation, elle implique le partage des responsabilités entre partenaires publics et privés. L'on y a déjà eu recours dans divers domaines. À cet égard, il faut citer notamment:

- la «nouvelle approche», qui consiste à définir les exigences essentielles dans une directive-cadre, en laissant aux opérateurs du marché le soin de décider par eux-mêmes de la meilleure façon de remplir leurs obligations; la principale caractéristique de ces exigences essentielles est leur neutralité d'un point de vue technologique;
- la possibilité créée par le traité de Maastricht de recourir à des accords entre les partenaires sociaux (de leur propre initiative ou après consultation par la Commission) en tant que méthode susceptible de se substituer à la production normative dans les domaines qui concernent les conditions de travail et d'accès au travail.

4.3.3.1. Le défi que doit affronter la corégulation est celui qui consiste à définir, à maintenir et à préserver des objectifs politiques, tout en prévoyant une plus grande souplesse dans le cadre réglementaire. Pour ce faire, il faut en premier lieu mettre en évidence des domaines où la corégulation est susceptible d'être la plus efficace. En deuxième lieu, il faut des réponses globales; les solutions partielles ne fonctionnent pas. Enfin, il faut agir rapidement; les pressions de la mondialisation ne permettent pas d'adopter un calendrier «détendu».

4.3.3.2. Un colloque sur la corégulation dans le Marché unique tenu à Bruxelles le 3 mai 2001 sous les auspices de l'Observatoire du Marché unique du Comité, a conclu que des pratiques de corégulation se développent dans le marché unique selon des modalités qui demeurent très diversifiées. Dans certains domaines (normes, social), elles sont déjà bien conceptualisées, organisées et éprouvées au niveau européen. Dans d'autres (consommateurs, environnement, espace financier), elles sont davantage embryonnaires, ponctuelles et décentralisées, tout en ayant un fort potentiel de développement.

4.3.3.3. Elles présentent généralement l'avantage de simplifier les règles, désencombrer les circuits législatifs, accélérer l'adaptation au changement, tout en développant une coresponsabilité des acteurs économiques et de la société civile qui renforce les assises de la construction européenne. Pour réussir, elles nécessitent des espaces de liberté pour les milieux économiques et la société civile organisée, un partenariat avec les pouvoirs publics, des acteurs représentatifs, des procédures transparentes, une mise en œuvre efficace, un contrôle rigoureux de leurs effets et de leur suivi, y compris par les pouvoirs publics.

4.3.3.4. Des approches diversifiées de corégulation des milieux socio-économiques peuvent contribuer utilement à

mieux faire fonctionner le Marché unique, face au triple défi de son adaptation à l'approfondissement, à l'élargissement et à la globalisation.

4.4. Une autre solution susceptible de se substituer à la réglementation est l'absence de réglementation, et dans ce cas, c'est le marché qui assume la responsabilité. S'il est vrai que cette solution ne saurait convenir dans tous les cas, il convient toutefois de ne pas l'écarter entièrement. La première question qu'il faut se poser par rapport à toute proposition législative est la suivante: «pourquoi a-t-on besoin de législation?» Il s'agit là d'un problème que le Comité pourrait aborder dans ses avis concernant des propositions législatives. Cela devrait également s'appliquer à l'introduction de systèmes de corégulation et d'auto-régulation.

4.5. Tout cadre réglementaire, qu'il repose sur la loi, la corégulation ou l'autorégulation, ou sur une combinaison de ces trois éléments, aura toujours une incidence négative sur le commerce s'il n'est pas uniforme et uniformément appliqué. Rien n'est plus nuisible à l'activité économique qu'un climat d'incertitude législative.

5. Simplifier le droit existant

5.1. La simplification et l'actualisation systématique du droit existant devraient garantir que le droit en vigueur soit toujours adapté à ses objectifs. Pour ce faire, la Commission entend:

- évaluer rapidement le «feed-back» (retour d'information) qui indiquerait des situations de complexité excessive et non justifiée;
- fixer une programmation pluriannuelle, régulièrement mise à jour, des actions de simplification à effectuer, avec des échéances politiquement contraignantes à convenir entre les institutions;
- proposer un accord entre les institutions, en vue de fixer les principes de la simplification et de prendre un engagement politique pour l'accélération des travaux législatifs à cet effet;
- introduire systématiquement un «volet simplification» dans toute révision périodique des directives ou règlements en vigueur;
- renforcer et développer l'action déjà entreprise en matière de codification, de refonte et de consolidation, et décider la publication systématique et rapide des textes consolidés, à titre d'information, à chaque modification.

5.2. Le Comité approuve ces mesures dans leur principe, mais il craint qu'en elles-mêmes, elles ne soient pas suffisantes pour provoquer l'amélioration radicale de la situation existante, dont la nécessité est tellement évidente. L'acquis communautaire actuel représente plus de 80 000 pages comprenant près de 10 000 instruments juridiques de neuf types différents, et sa complexité est telle que seuls des juristes spécialement formés et possédant une expérience en la matière parviennent à trouver leur chemin dans ce labyrinthe. Non seulement cela impose une lourde charge aux entreprises des actuels États membres, mais cela crée aussi une situation presque insupportable pour les pays candidats, étant donné que dans de nombreux cas, le taux d'augmentation du volume de textes normatifs est plus important que le rythme auquel ils sont en mesure de transposer l'acquis existant.

5.3. Le Comité trouve matière à préoccupation dans le fait que si la révision du droit existant n'est déclenchée que par un «feed-back» (retour d'information) en provenance du marché, l'on puisse craindre que le processus ne soit aléatoire et inefficace. Ce qui est nécessaire, c'est une refonte en profondeur, et dans tous ses aspects, de l'ensemble du droit existant. Le principe directeur de cette révision devrait être que s'il n'est pas possible de justifier clairement et de façon probante le maintien en vigueur de chaque instrument législatif dans l'intérêt public, cet instrument devrait être aboli sans délai.

5.4. Toutefois, il ne suffit pas d'éliminer la réglementation devenue désuète. Même dans les cas où il est clair qu'un texte de droit demeure nécessaire, l'on ne saurait en conclure que ce texte doit prendre la forme du texte législatif actuel. Le droit communautaire évolue de façon disparate, le droit existant étant modifié dans un but d'adaptation à l'évolution des circonstances. Cela a abouti à une multitude de modifications apportées à certaines directives, et chaque fois que la situation connaît un changement, de nouvelles dispositions se trouvent plaquées sur une structure qui est déjà complexe. Il en résulte des instruments législatifs qui sont compliqués, déconcertants et parfois contradictoires. Dans de nombreux cas où les directives ne seront pas abolies, il faudra procéder à un remaniement fondamental du texte afin de ramener de la clarté, la cohérence et la concision dans la structure législative, tout en examinant avec soin les effets de ce remaniement sur les normes sociales et environnementales.

6. L'expérience suédoise

6.1. Dans toute entreprise de cette nature, il est instructif d'examiner les meilleures pratiques, et la Suède est l'un des États membres qui ont adopté une démarche systématique vis-à-vis du problème de la simplification législative.

6.2. L'examen du cadre réglementaire que possède la Suède est riche d'enseignements. Au sommet, se trouvent les lois, qui sont adoptées par le Parlement; leur nombre est actuellement légèrement supérieur à 1 000. Au niveau immédiatement inférieur, se trouvent les décrets, qui sont adoptés par le gouvernement: le nombre de décrets en vigueur est estimé à plus de 2 000. Au niveau inférieur aux décrets, se trouvent les

instruments réglementaires des administrations centrales, qui se répartissent en réglementations officielles et recommandations générales; les premières sont juridiquement contraignantes; les secondes ne le sont pas, mais l'importance qui leur est accordée dans la pratique, y compris par les tribunaux, est considérable. Globalement, les catégories qui viennent d'être évoquées regroupent 7 000 instruments réglementaires de première importance, lesquels représentent environ 40 000 pages de texte; 8 % de ce total sont liés à l'appartenance à l'UE. Le taux d'augmentation du volume des textes législatifs (nouveaux textes et textes modifiés) se situe de façon constante à environ 5 000 pages par an; cette augmentation est constituée à 80 % de modifications de la législation existante plutôt que de «nouvelles» réglementations. En d'autres termes, les hommes d'affaires et leurs conseillers doivent chaque année absorber 5 000 pages de nouvelles exigences législatives et «désapprendre» 4 000 pages de législation. Ces chiffres sont beaucoup plus élevés dans certains autres États membres.

6.2.1. Au niveau inférieur à ces instruments réglementaires de première importance, se trouvent encore trois catégories de textes réglementaires: les réglementations des collectivités régionales, les réglementations locales et les conventions collectives. Ces dernières sont négociées par les partenaires sociaux. Il convient de ne perdre de vue ni l'existence, ni l'importance de ces réglementations subsidiaires.

6.2.2. Il y a trois conclusions importantes à tirer des chiffres suédois:

- le taux d'augmentation du volume des textes législatifs (textes nouveaux et modifiés) au niveau gouvernemental se situe à environ 12,5 % par an;
- la part des textes législatifs que l'on peut attribuer à l'intervention de l'UE est relativement faible;
- plus l'on descend dans la hiérarchie normative, plus le volume de textes augmente.

6.2.2.1. Bien que ces chiffres concernent expressément la Suède, il est extrêmement probable que l'on puisse effectuer le même constat, moyennant des différences locales relativement mineures, dans les autres États membres. En particulier, il faut s'attendre à ce que le rapport entre les textes législatifs ayant leur origine au niveau de l'UE et le droit national soit globalement le même.

6.3. Vers la fin des années 80, la Suède a entrepris une rationalisation des ensembles de réglementations émanant des administrations. Des codes législatifs spéciaux, qui sont maintenant au nombre de 55, ont été élaborés au sein des administrations centrales pour permettre d'aboutir à un système bien ordonné et de rendre les textes réglementaires plus facilement accessibles au public et aux entreprises.

6.3.1. L'expérience suédoise a montré que les ambitions de simplification existant au niveau central, c'est-à-dire au niveau du gouvernement et du Parlement, restent largement stériles si les administrations elles-mêmes ne s'intéressent pas à la question. Un autre enseignement que l'on doit à ce processus a été qu'une initiative ayant un caractère centralisé dans son origine n'a que de maigres chances de succès si le pilotage de cette initiative ne se situe pas tout au sommet de la hiérarchie. Ce processus a démontré aussi qu'il est essentiel de fixer des objectifs précis.

6.4. L'adoption de législations-cadres est un phénomène qui a pris une importance croissante au cours des dernières années. S'il est vrai que cette méthode a fait la preuve d'avantages évidents par rapport à la législation excessivement détaillée des années antérieures, en particulier dans le contexte de la rapidité des progrès techniques, elle s'est aussi révélée avoir un inconvénient, qui est qu'elle a entraîné une prolifération d'instruments législatifs au niveau inférieur. Par exemple, la loi suédoise sur les produits alimentaires, qui est un texte aux dimensions modestes de 35 articles occupant exactement six pages, a donné lieu à plus de 100 textes administratifs d'application, qui représentent un total de plus de 1 800 pages.

6.5. La Suède a pris des mesures pour alléger la charge réglementaire pesant sur les PME en les exemptant, ou en les exemptant partiellement, de l'obligation de se conformer à certaines réglementations ou en atténuant le degré de conformité exigé. Des mesures du même ordre ont été adoptées aux États-Unis, où elles se sont révélées très efficaces en termes d'encouragement aux activités d'entreprise. Contrairement à ce que l'on croit communément, les États-Unis sont une société fortement réglementée, mais l'administration chargée des petites entreprises (SBA: «Small Business Administration») a pris des mesures visant à réduire la charge réglementaire, en particulier pour les microentreprises.

6.5.1. Il serait peut-être souhaitable de suivre plus largement cet exemple en Europe. De toute évidence, certaines réglementations ne sauraient souffrir d'exemptions, mais un grand nombre de dispositions réglementaires s'appliquent avec une sévérité disproportionnée aux microentreprises et exercent un effet dissuasif sur leur création; dans de tels cas, certains assouplissements pourraient se justifier, sans que cela doive porter atteinte aux principes sur lesquels reposent les textes considérés.

7. Le code de conduite du Comité économique et social

7.1. L'initiative du Comité relative au développement et à l'adoption d'un code de conduite a donné un nouvel élan à la promotion de la simplification. Afin de ne pas gâcher ce dynamisme, il est essentiel que le Comité attache davantage d'importance à la mise en œuvre de ce code.

7.2. L'un des éléments essentiels de son code de conduite était celui qui consistait à instituer une surveillance systématique de l'évaluation des incidences de chaque proposition législative, mais les avis rendus dans l'intervalle qui ont privilégié cette question sont peu nombreux.

7.3. Le Comité est convenu d'attirer l'attention des institutions de l'UE sur l'éventuelle nécessité de faire évoluer les réglementations de l'UE vers une démarche qui se fonderait sur des accords contractuels, sur l'autorégulation et la corégulation. À cette fin, l'Observatoire du Marché unique du Comité a organisé en mai 2001 un colloque auquel ont assisté des représentants de cinq directions générales de la Commission européenne et d'autres institutions européennes.

7.4. Le Comité s'est engagé à instaurer des dialogues avec les acteurs socioéconomiques européens, avec le Comité des régions et avec les Conseils économiques et sociaux des États membres afin de contribuer au succès du processus de simplification. Ces dialogues n'existent toujours pas sous une forme un tant soit peu structurée, mais l'Observatoire du Marché unique a l'intention d'entamer l'année prochaine une série de visites aux Conseils économiques et sociaux nationaux, aux cours desquelles la discussion portera sur la simplification. Des contacts préliminaires ont également été pris avec le Comité des régions.

7.5. Il était indiqué dans le code de conduite que tout en étant largement favorable aux initiatives de simplification de la Commission, le Comité présentait rarement de son propre chef des propositions de simplification et qu'il ne proposait pas non plus de solutions de substitution plus simples que la démarche proposée par la Commission. Il est regrettable de constater que cela est toujours le cas.

7.6. Il est clair que le Comité, aussi bien que la Commission, les autres institutions et les gouvernements des États membres doivent agir de façon plus positive en ce domaine.

8. Quelques problèmes relatifs à la réglementation

8.1. L'entreprise de simplification de la réglementation est un sujet aussi complexe que la nature du problème qu'elle veut traiter, et cela soulève un certain nombre de problèmes contradictoires.

8.2. La question des législations-cadres est caractéristique à cet égard. Il ne fait aucun doute qu'une législation détaillée et excessivement précise dans ses dispositions n'a pas sa place dans un marché en évolution rapide, où le rythme des changements technologiques menace de rendre les textes désuets presque avant même qu'ils n'entrent en vigueur. Cela entraîne la nécessité d'actualisations et de modifications constantes des instruments normatifs, ce qui crée un climat d'incertitude juridique et a fréquemment pour conséquence l'adoption de textes législatifs qui sont compliqués au point d'en être pratiquement incompréhensibles. Dans ce contexte, il convient, autant que possible, de rédiger les textes législatifs en termes généraux, ceux-ci se prêtant mieux à une adaptation aux évolutions nouvelles.

8.2.1. Toutefois, le principe sur lequel repose la notion de législation-cadre est que les entreprises devraient bénéficier d'un espace de liberté à l'intérieur des limites prescrites; il y a violation de ce principe si la législation-cadre adoptée au niveau européen fait l'objet d'interprétations divergentes dans les législations nationales ou si la législation-cadre de niveau national est complétée par des réglementations administratives ou locales. Les réglementations-cadres sont préférables si elles apportent la souplesse permettant de faire face à des changements rapides et si elles donnent aux entreprises une liberté d'action à l'intérieur de limites prédéterminées, mais elles peuvent être dommageables si elles ne font que déplacer la compétence réglementaire du niveau politique à un niveau inférieur.

8.3. Un autre aspect caractéristique est celui de la question de la subsidiarité. Il est largement admis que le principe de subsidiarité devrait constituer la base de tous les efforts de réglementation. En conséquence, l'UE ne doit adopter aucune réglementation concernant un domaine pouvant faire l'objet d'une réglementation nationale ou concernant un problème susceptible d'une autre solution que la solution réglementaire; de même, il convient qu'un État membre n'adopte pas de réglementation de portée nationale dans les domaines qui sont susceptibles d'être mieux gérés au niveau régional ou local.

8.3.1. Dans la pratique, l'application de ce principe soulève des difficultés considérables aussi bien pour les entreprises que pour les administrations des États membres. Dans les cas où le principe de subsidiarité oblige à adopter un texte législatif au niveau national, il en résulte fréquemment des différences non négligeables dans la façon dont se matérialise cette législation dans chaque État membre. Il en va de même, dans une mesure encore plus importante, des compétences réglementaires exercées au niveau local. Ainsi, le principe de subsidiarité peut avoir pour résultat que des entreprises se trouvent confrontées à des textes législatifs contradictoires applicables à la même matière dans différents États membres, voire à l'intérieur du même État membre. La subsidiarité va de pair avec la diversité.

8.3.2. Il est discutable que la nécessité d'uniformité à l'intérieur du marché unique doive aboutir au résultat suivant: l'application du principe de subsidiarité aurait pour conséquence l'adoption au niveau européen d'une proportion plus importante de textes législatifs que ce n'est le cas à l'heure actuelle. En outre, il conviendrait que ces textes législatifs soient rédigés dans des termes ne permettant pas de les modifier de façon substantielle lors du processus de transposition dans le droit national ou local. Après tout, il ne faut pas oublier que l'un des objectifs intrinsèques de la législation de l'UE est la simplification par l'harmonisation et l'unification de quinze ensembles de règles dans les États membres afin de permettre au Marché unique de fonctionner efficacement.

8.4. Un autre problème pertinent à cet égard est celui de l'application du droit. Même dans les domaines relativement peu nombreux où il existe une concordance des textes de droit entre différents États membres, l'on constate fréquemment de larges divergences en ce qui concerne le niveau d'application du droit. Une fois encore, cela crée des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché unique.

8.5. L'un des éléments essentiels qui caractérisent une législation efficace est l'accessibilité. Il faut que les entreprises et les autres justiciables sachent quelle est leur situation par rapport au droit et ils doivent pouvoir avoir accès au droit applicable sans difficultés ni frais excessifs. Il est fâcheux que «l'acquis» soit non seulement d'une compréhension difficile, mais aussi relativement inaccessible. L'on pourrait s'attaquer au premier problème en mettant en évidence un «acquis essentiel» qui serait constitué des éléments fondamentaux des 1 200 directives et règlements adoptés par le Conseil et des 2 500 directives et règlements dérivés adoptés par la Commission (ces chiffres sont approximatifs). Il serait également bénéfique de mettre en train un processus de codification

de même nature que celui qui a été réalisé en Suède. Le deuxième problème nécessiterait une révision du *Journal officiel des Communautés européennes*, étant donné que l'actuel système de publication paraît inutilement compliqué et difficile à dominer. Ce travail devrait être complété par une mise à disposition de l'ensemble de «l'acquis» sur un site Internet dédié, où seraient mises en évidence les modifications du droit à mesure qu'elles interviennent.

8.6. Le principe de proportionnalité est, lui aussi, d'une importance fondamentale. En matière réglementaire, ce principe exige que l'on n'impose pas aux entreprises de charges plus importantes que ce qui se justifie authentiquement en fonction de l'intérêt public. C'est pourquoi il conviendrait de poser en condition préalable essentielle à l'adoption de tout texte législatif de niveau européen, national ou local, l'obligation pour les auteurs des propositions législatives de démontrer clairement que les textes concernés sont nécessaires du point de vue de l'intérêt public. Il conviendrait d'appliquer le même critère à la révision des textes de droit existants.

8.6.1. Il importe que les réglementations soient pertinentes et sans ambiguïté. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas au niveau européen, et cela tend à l'être encore moins aux niveaux inférieurs de la hiérarchie législative. Les réglementations jugées nécessaires dans des cas spécifiques sont souvent ajoutées après coup à des réglementations existantes qui n'étaient initialement pas conçues à cette fin. Cela donne lieu à des situations dans lesquelles personne ne sait, pas même les experts, si un cas donné est régi par une partie d'une réglementation, une autre partie de cette même réglementation, par une autre réglementation ou n'est tout simplement pas prévu dans la législation. Un tel manque de clarté n'est dans l'intérêt d'aucune des parties concernées, qu'il s'agisse des entreprises, du public, des administrations nationales ou des institutions européennes.

8.7. Le Comité est d'avis qu'il existe une urgente nécessité de révision du droit existant et de fixation de lignes directrices applicables à la création de droit nouveau. La question se pose de savoir comment et par qui devrait être effectuée cette révision. En Suède, l'expérience a montré que l'on obtient les meilleurs résultats lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- les administrations concernées sont associées au processus;
- la responsabilité de la réalisation du processus se trouve au sommet même de la hiérarchie politique;
- il existe un dialogue actif entre les administrations et les marchés; et
- l'on a fixé des objectifs précis.

Toutefois, il n'est peut-être pas réaliste d'attendre de fonctionnaires qu'ils soient au premier chef les chevilles ouvrières de la réduction et de la rationalisation des dispositions normatives; il est essentiel de les associer à ce processus, mais l'impulsion doit venir d'une autre source, et celle-ci ne peut être que politique, mais le temps dont disposent les responsables politiques fait l'objet de nombreuses autres sollicitations et les autres tâches auxquelles ils doivent se consacrer sont nombreuses.

8.7.1. Dans son avis précédent sur le sujet ⁽¹⁾, le Comité a souligné la nécessité de renforcer l'indépendance et la qualité des analyses d'impact, en s'assurant que des moyens adéquats y ont été consacrés, que le droit d'initiative a pu être utilisé, avec de bonnes méthodologies et une consultation effective des milieux socioprofessionnels directement concernés. Une bonne pratique serait selon lui de confier ces analyses à un organisme externe à la Commission, présentant les qualifications et les critères d'indépendance requis.

8.7.2. De l'avis du Comité, cet organisme devrait se présenter sous la forme d'un organe permanent au niveau européen, qui pourrait aussi être chargé de surveiller la simplification du processus de révision. Afin d'assurer l'existence d'un dialogue actif entre les administrations et les marchés, il conviendrait que l'organe de révision comprenne des représentants des entreprises, en plus des représentants de la Commission, des agences et des autres acteurs socio-économiques. Il y a là une faiblesse du processus actuel. L'UE a veillé méticuleusement à prévoir la représentation de toutes les administrations nationales au sein des organes de rédaction, mais ceux qui font entendre la voix des marchés sont très loin d'être aussi bien représentés. Les entreprises sont les «consommateurs» du droit, et il est aussi essentiel pour elles que pour les administrations nationales de bénéficier d'une représentation directe au sein de l'organe de révision. Ce sont elles qui, après tout, sont le mieux placées pour évaluer les conséquences de dispositions législatives par rapport à leurs activités. Dans l'idéal, il conviendrait d'instituer un homologue de cet organe au niveau national et de le charger de remplir la même fonction pour ce qui concerne la masse beaucoup plus importante de droit national. De toute évidence, il serait souhaitable qu'existe un contact étroit entre l'organe européen et ses homologues nationaux. Les organes nationaux pourraient en outre vérifier la compatibilité des lois nationales avec la législation de l'UE.

8.7.3. En outre, cet organe pourrait assumer les fonctions suivantes, ou certaines d'entre elles:

- identifier la législation existante à inclure dans l'initiative SLIM;
- définir des lignes directrices relatives à l'introduction d'une nouvelle législation;

- fixer des objectifs de réduction de la législation;
- codifier l'acquis communautaire;
- procéder à des analyses d'impact;
- surveiller le marché;
- procéder à des évaluations ex-post des effets des instruments législatifs en vigueur;
- assumer les tâches du panel européen des entreprises;
- suivre les progrès de la task-force «Simplification de l'environnement des entreprises»; et
- coordonner les diverses initiatives existantes en matière de simplification (SLIM, BEST, panel d'entreprises, analyse d'impact).

8.8. Une mesure qui faciliterait considérablement le travail de cet organe et contribuerait de façon primordiale à la simplification de la structure réglementaire pour le long terme consisterait à prévoir que toutes les nouvelles réglementations (ainsi que les réglementations existantes que l'on déciderait de maintenir suite au processus de révision) ont une durée d'application déterminée, au terme de laquelle elles expirent automatiquement, sauf en cas de renouvellement (c'est ce que l'on appelle en anglais la législation «coucher de soleil», c'est-à-dire: à durée de vie limitée). Cela permettrait de faire en sorte que ces réglementations soient soumises à révision de façon systématique et que les motifs justifiant leur maintien fassent l'objet d'un examen visant à déterminer si les motivations de leur existence restent valables. Il n'est pas nécessaire que la durée de validité de tous les instruments normatifs soit la même; certains pourraient, par exemple, être créés pour une durée de sept ans, tandis que d'autres pourraient, de par leur nature même, être prévus pour une plus courte durée. Un processus similaire devrait être lancé au niveau national.

8.9. Le processus de simplification doit être fortement accéléré afin de faciliter l'élargissement de l'Union. La complexité excessive d'une grande partie de la législation européenne fait peser une charge inutile sur les pays candidats qui essaient de transposer l'acquis. En outre, s'il n'est pas remédié à cette situation avant leur adhésion, leurs entreprises, et en particulier leurs PME, devront supporter les mêmes frais supplémentaires et inutiles que leurs homologues des États membres. Ces coûts seront plus difficiles à assumer par les entreprises des pays candidats que par celles des États membres, étant donné que les premières exercent leur activité dans des économies moins développées.

8.10. La complexité de la législation existante pose également des problèmes en ce qui concerne l'État de droit. L'ignorance de la loi n'est pas une excuse et de nombreuses petites entreprises risquent d'être obligées d'enfreindre la loi car il leur est impossible de déterminer la nature et la portée

⁽¹⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

de leurs obligations légales. En raison de la complexité de la législation, l'interprétation des questions les plus obscures est réservée à quelques juristes hautement spécialisés qui, en raison de leur rareté et de leur expertise, demandent des honoraires exorbitants; leurs services ne sont par conséquent accessibles qu'aux plus grandes organisations.

8.11. La législation fait l'objet d'une vase hiérarchie se présentant comme suit:

Niveau européen	Règlements du Conseil Directives du Conseil Règlements de la Commission Directives de la Commission
Niveau national	Transposition de la législation de l'UE Lois nationales Décrets gouvernementaux
Agences du pouvoir central	Règlements officiels Recommandations générales
Législation subsidiaire	Règlements du gouvernement régional Règlements du gouvernement municipal Règlements adoptés par la communauté Lois et arrêtés municipaux Règlements des agences du pouvoir local

Il existe en outre des réglementations émanant d'organes internationaux tels que l'OMC et l'OIT ainsi que d'accords internationaux, bilatéraux et multilatéraux.

8.11.1. Dans de nombreux États membres, si pas tous, plus on descend dans la hiérarchie réglementaire, plus le volume de la réglementation augmente. En outre, l'application des pouvoirs réglementaires est souvent plus stricte et moins cohérente à ces niveaux inférieurs. Par conséquent, le poids de la législation pèse plus lourd sur les entreprises, en particulier les PME, aux niveaux municipal, local et régional. Cette situation est exacerbée par les différences de coutumes et de pratiques commerciales entre les États membres, qui, bien que n'ayant pas force de loi, sont souvent appliquées arbitrairement en de nombreux endroits.

8.11.2. Il convient d'envisager les incidences des réglementations subsidiaires non seulement en termes de charge financière et administrative pour les entreprises, mais aussi du point de vue de la légitimité démocratique. Les réglementations subsidiaires ne reposent souvent sur aucune base juridique

réelle. Le fait que les parlements et les gouvernements permettent à des administrations anonymes d'exercer des compétences réglementaires porte atteinte au caractère légitime et acceptable du processus réglementaire. Le processus de production de la réglementation subsidiaire manque également souvent de transparence.

8.12. L'une des raisons de la complexité de la législation européenne sont les amendements substantiels et parfois contradictoires apportés aux propositions législatives au sein du Conseil et du Parlement européen, dans le but d'obtenir un consensus. Bien que n'ayant aucune solution à proposer, le Comité attire l'attention sur le lien entre consensus et complexité. En outre, les évaluations d'impact effectuées sur la base des propositions de la Commission ne correspondent pas nécessairement à la législation qui en résulte, car celle-ci peut différer fortement de la proposition initiale.

9. Le rôle du Comité économique et social

9.1. Dans son précédent avis ⁽¹⁾, le Comité reconnaissait le rôle important qu'il est appelé à jouer dans le cadre d'une nouvelle politique européenne de simplification en sa qualité de seule assemblée représentant l'ensemble des «utilisateurs» de la réglementation; il demandait à la Commission de lui permettre d'exercer ce rôle de façon plus efficace:

- en le consultant en amont chaque fois que ceci apparaîtra possible, pour éviter que sa valeur ajoutée consultative dans le domaine de la simplification ne soit lourdement pénalisée;
- en particulier, en le consultant chaque année, à l'occasion de la présentation par la Commission au Comité du programme annuel indicatif des saisines qui lui seront adressées, sur la préparation du rapport au Conseil européen de Printemps sur l'évolution du processus de simplification;
- en l'associant directement aux réflexions pour améliorer et renforcer l'analyse d'impact.

9.1.1. Le Comité réitère ces demandes.

9.1.1.1. Pour sa part, le Comité s'engage à mettre en œuvre plus activement les dispositions de son code de conduite.

⁽¹⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

10. Conclusion

10.1. Cet avis présente peu d'idées nouvelles. Le processus de simplification ne requiert pas d'idées nouvelles, mais une mise en œuvre effective des idées déjà exposées par le Comité lui-même, la Commission, le Conseil européen de Lisbonne, le

rapport Molitor et de nombreux autres organes concernés. Bien que la Commission reconnaisse qu'il est souvent simple de compliquer les choses et compliqué de les simplifier, le Comité fait remarquer qu'il ne sert à rien de parler d'engagements si nous ne sommes pas prêts à les appliquer et qu'il est vain de définir de nouveaux engagements alors que nous n'avons pas tenu les précédents.

Bruxelles, le 29 novembre 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 concernant les paiements transfrontaliers en euro»

(2002/C 48/29)

Le 25 septembre 2001, 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 «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 novembre 2001 (rapporteur: M. Burani).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté par 38 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de règlement vise à «faire baisser les frais bancaires facturés pour les paiements transfrontaliers en euro afin de les ramener au niveau des tarifs pratiqués au plan national ... et permettra enfin aux consommateurs européens de participer activement au marché intérieur en les mettant en mesure de profiter d'un plus grand choix et d'une plus grande transparence des prix».

1.2. Cette initiative de la Commission représente l'aboutissement d'un dialogue instauré voilà plus de dix ans de cela entre la Commission, les banques et les consommateurs: tandis que pour leur part, la Commission et les consommateurs jugeaient — et jugent — inacceptable le niveau des coûts des

paiements transfrontaliers, les banques avançaient quant à elles des arguments économiques, techniques et organisationnels pour justifier les différences de prix entre opérations domestiques et internationales. Bien qu'il ait adopté différentes sortes de mesures (voir ci-après, paragraphes 2.9 à 2.14), le secteur bancaire n'a pas su — ou pas pu — répondre pleinement aux attentes. La proposition de règlement adoptée par la Commission vise à apporter une réponse définitive à ce problème.

1.3. Le Comité souscrit à l'objectif du document à l'examen: les frais du transfert de montants exprimés dans la monnaie unique des pays de l'Union européenne devraient en effet être ramenés à des niveaux compatibles avec le concept d'un marché intérieur sans frontières.

2. Observations générales

2.1. Les systèmes de paiement constituent un élément important de la vie économique, dans la mesure où ils permettent aux entreprises et aux particuliers de réaliser leurs transactions commerciales, financières ou personnelles. Quelle que soit leur forme, ils impliquent tous le respect d'une série d'exigences fondamentales: sécurité, rapidité et prix réduits pour le consommateur.

2.1.1. La Commission œuvre depuis plusieurs années à la réalisation de ces objectifs, d'une part à travers une série de directives, de recommandations et de communications visant à garantir un niveau de sécurité et de contrôle des systèmes aussi élevé que possible, et d'autre part grâce à une série d'actions visant à stimuler la concurrence entre les fournisseurs de services, à protéger le consommateur et à réduire le prix des transferts «européens» de fonds, jugés pour l'instant trop élevés et incompatibles avec la zone euro, qui ne devrait pas connaître de frontières.

2.2. Les données statistiques (émanant de différentes sources et fondées sur des approches différentes, mais toutes concordantes quant à leurs résultats) font apparaître que le nombre et le volume des paiements transfrontaliers sont minimes par rapport à ceux des paiements domestiques. Les raisons en sont évidentes: les transactions internes de chaque pays (en particulier celles des consommateurs) sont infiniment plus importantes que celles effectuées avec l'étranger.

2.3. Cette observation permet de rendre compte de l'écart considérable entre l'importance relative des systèmes de paiement «domestiques» et celle des systèmes de paiement transfrontaliers, et de l'existence de différentes économies d'échelle. Il faut également souligner l'importance encore très grande des marchés nationaux par rapport aux marchés internationaux, différence qui devrait s'atténuer avec la prise de conscience progressive du marché unique et surtout avec l'utilisation de l'euro.

2.4. D'une certaine façon, le secteur bancaire a occupé jusqu'à présent une position quasi hégémonique: d'une part, c'est le seul secteur autorisé à procéder à des opérations de règlement («settlement»), gérées ou contrôlées par les banques centrales nationales, et d'autre part, l'ampleur des investissements nécessaires a écarté du marché des concurrents moins puissants.

2.5. Toutefois, cette situation évolue rapidement⁽¹⁾, et deux groupes de nouveaux concurrents puissants opérant sur Internet apparaissent sur le marché, en particulier en Amérique mais également de façon significative en Europe:

- tout d'abord, les fournisseurs de services en ligne, qui occupent le marché des micropaiements;

- ensuite, les fournisseurs des dispositifs d'accès au réseau et des gestionnaires de réseaux, qui commencent à profiter de leur vaste réseau de clients et de la pénétration diffuse du marché pour fournir des solutions de paiement alternatives.

2.6. Le secteur bancaire doit donc s'attendre à une réduction relative du marché — compensée par l'augmentation du volume des transactions — et à une diminution des marges opérationnelles: il s'agit là d'une conséquence de la concurrence, qui est accueillie favorablement par le marché et stimule l'innovation ainsi que la recherche de solutions plus rationnelles et moins onéreuses.

2.7. Les mutations en cours ont un impact considérable sur les entreprises et les consommateurs. Pour la première fois, les clients disposent de modes de paiements autres que les systèmes «retail» traditionnellement proposés par les banques: une série de nouveaux services et d'options, souvent offerts à des prix intéressants. La possibilité de plus en plus fréquente pour le client de choisir le mode de paiement qui lui convient le mieux (carte de crédit, carte de débit, monnaie électronique, etc.) pour les transactions sur Internet est encore plus significative.

2.8. Le commerce électronique présente néanmoins certains inconvénients. En effet, les sociétés de cartes de crédit considèrent avec une certaine méfiance les nouveaux sites commerciaux, qui se voient bien souvent refuser l'affiliation par les «acquéreurs» traditionnels, à juste titre dans certains cas selon le Comité. En effet, selon les données communiquées par la société VISA, en 1999, parmi les transactions VISA effectuées sur Internet — qui représentent 1 % de l'ensemble des transactions — 22 % étaient frauduleuses et 50 % ont fait l'objet d'un rejet de débit.

2.8.1. Pour contourner le refus des acquéreurs, différentes solutions sont offertes par les opérateurs non bancaires. Ces alternatives imposent toutefois des frais élevés et n'offrent pas les garanties de sécurité qu'offrent les systèmes «officiels» de cartes (protocole SET ou Secured Electronic Transactions, et protocole SSL ou Secured Socket Layer). Les consommateurs sont quant à eux conscients du manque de sécurité des systèmes n'ayant pas recours à ces protocoles, et hésitent à donner leur numéro de carte sur Internet.

2.9. Concernant les systèmes de transfert de fonds «traditionnels», les pressions exercées par la Commission depuis plusieurs années dans ce domaine ont permis de rappeler au secteur bancaire européen la nécessité de fournir aux utilisateurs des options sûres, efficaces et peu onéreuses. Des institutions autonomes ou des groupes bancaires ont créé pas moins de 22 systèmes différents, ainsi que des moyens techniques autres que les moyens traditionnels (transferts de crédits et débits directs). Tous ces systèmes devraient en principe répondre à ces exigences mais ils ne parviennent pas à respecter à la lettre l'objectif de garantir un coût des transferts transfrontaliers équivalent à celui des transferts nationaux.

⁽¹⁾ Ces considérations sont tirées de l'étude «Global Payments 2000/1» du Boston Consulting Group, 2000.

2.9.1. Le «Blue Book» de la BCE de juin 2001 (pp. 15-54) présente un inventaire complet des systèmes existants — tant les systèmes de gros que de détail —, qui fait apparaître que les paiements transfrontaliers de détail n'ont pas encore atteint le niveau de qualité des services relatifs aux paiements domestiques, et ce en dépit de la forte concentration des volumes gérés par de grandes banques ou groupements bancaires.

2.10. Les raisons invoquées par les organisations bancaires⁽¹⁾ ont non seulement trait aux différentes économies d'échelle dont témoignent les chiffres cités au paragraphe 1.2, mais également aux principaux obstacles mentionnés ci-dessous (cette liste n'est pas exhaustive):

- l'absence d'une structure unique et centralisée (en dehors de celle de l'ABE — Association bancaire pour l'euro) pour la transmission et la compensation de chaque transaction;
- l'absence d'un modèle unique applicable à tous les types de transactions;
- l'absence d'une harmonisation fiscale, en particulier en ce qui concerne la retenue à la source des dividendes;
- l'existence de diverses prescriptions en matière de notification aux autorités monétaires nationales;
- les différences notables au niveau de la réglementation en matière de «listes noires»;
- les différentes approches adoptées par les législations nationales concernant le blanchiment d'argent;
- l'ampleur des investissements que le nouveau système impose aux systèmes nationaux, compte tenu de la moindre importance relative du volume des transactions transfrontalières (dont le volume est, selon les banques, 300 fois moins important que celui des transactions «domestiques» dans la zone euro).

2.11. La Commission est d'accord, en partie du moins, avec cette analyse (cf. Exposé des motifs, commentaires concernant l'article 5, premier et dernier paragraphes, et l'article 6, premier et deuxième paragraphes): l'automatisation et la standardisation insuffisantes ainsi que les différences entre les règlements nationaux entraînent un traitement manuel «coûteux» et l'adoption de procédures non harmonisées. La Commission et les banques semblent donc d'accord sur les raisons techniques et normatives qui expliquent ces différences et auxquelles s'ajoutent, selon les banques, des obstacles à caractère économique dus à l'ampleur des investissements, qui ne sont ni ne seront proportionnels au volume des paiements en jeu.

2.12. Malgré les difficultés rencontrées par le secteur bancaire, et au-delà des initiatives visées au paragraphe 2.9, les pressions exercées par la Commission ont toutefois eu un autre effet positif: les organisations bancaires européennes ont

soumis à l'examen de la DG «Concurrence» une proposition de «convention MIF»⁽²⁾ au niveau européen concernant la mise en place d'un nouveau système automatisé de transferts transfrontaliers de détail effectués en euro. Cette convention, qui réunit environ 9 000 banques, prévoit l'instauration d'une commission interbancaire de 3 euros par opération. Chaque banque sera ensuite libre d'imposer à ses clients des conditions propres, dans le respect des règles de concurrence. À l'heure actuelle, on ne connaît pas encore l'accueil que la Commission réservera à cette proposition. La convention MIF permettrait à la banque du donneur d'ordre de connaître à l'avance (puisque'il s'agit d'une commission unique) la rémunération à verser à la banque du bénéficiaire.

2.13. En tout cas, un élément primordial pour la mise en œuvre de la convention MIF — en cas d'approbation de celle-ci — est l'adoption généralisée des normes ISO que sont l'IBAN (numéro international de compte bancaire) et le BIC (code d'identification de banque), lesquelles permettront d'identifier sans équivoque possible, dans toute l'Union européenne, le numéro de compte de chaque client dans chaque banque. L'adoption obligatoire des codes BIC et IBAN est d'ailleurs prévue à juste titre par la proposition de règlement.

2.14. La proposition de règlement de la Commission entend aujourd'hui imposer, à partir du 1^{er} janvier 2002 pour les opérations de paiement électronique et du 1^{er} janvier 2003 pour les virements, l'égalité des prix pour les opérations domestiques et transfrontalières dans tous les pays de l'Union européenne. Les banques s'opposent à cette mesure; la Banque centrale européenne (BCE) est d'accord avec les objectifs de la Commission tout en observant que dans une économie de marché, les prix devraient être déterminés par la concurrence: «... la BCE entend faire part de ses réserves à l'égard d'une réglementation influençant les prix des services, qui risque de perturber le fonctionnement de l'économie de marché»⁽³⁾. La BCE souligne dans le même temps que les coûts supportés par les clients devraient de toute façon diminuer de manière substantielle en 2002.

2.14.1. La BCE met en avant un aspect qui apporte un important élément d'évaluation⁽⁴⁾: le coût moyen actuel du traitement d'un transfert de fonds entre banques est de 50-80 centimes EUR, ce qui représente un coût très élevé par rapport au traitement d'une transaction domestique analogue, laquelle revient parfois à moins d'un centime. Le CES fait quant à lui observer que la BCE elle-même ne parvient pas à aligner le traitement d'une opération transfrontalière sur celui d'une opération domestique: les tarifs officiels prévus pour le système TARGET, qui varient de 0,80 EUR minimum à 1,75 EUR au maximum (plus TVA), sont de 5 à 10 fois supérieurs aux tarifs internes nationaux qui, en Belgique par exemple, se situent autour d'un prix moyen de 0,17 EUR.

⁽¹⁾ Fédération bancaire européenne, Groupe européen des caisses d'épargne, Association européenne des banques coopératives.

⁽²⁾ MIF: système multilatéral de frais de change interbancaire.

⁽³⁾ Avis de la BCE du 26 octobre 2001 (CON/2001/34).

⁽⁴⁾ Table ronde du Comité économique et monétaire du Parlement européen, 12 juillet 2001.

2.15. En entamant les travaux qui ont conduit à la rédaction du présent avis, le Comité s'était posé la question de savoir, chiffres à l'appui, si la proposition de règlement peut de manière réaliste, et sans porter préjudice aux consommateurs, imposer que les commissions domestiques et transfrontalières soient «les mêmes», comme le prescrit l'article 3, ou si l'objectif est «de les ramener au niveau des tarifs pratiqués au plan national», comme mentionné dans l'exposé des motifs, troisième alinéa.

2.16. La Fédération bancaire européenne a entre-temps répondu indirectement à cette question: au lieu de passer par l'instrument du règlement, le secteur bancaire (ou du moins une grande partie de celui-ci) s'engagerait à introduire, pour les transferts et les retraits d'argent liquide, un système prévoyant une réduction progressive des différences de prix entre opérations domestiques et internationales en euro, jusqu'à obtention de l'égalité des prix d'ici au 31 décembre 2005.

2.17. La mise au point attendue est arrivée, bien qu'avec retard (le Comité se réservant le droit de se prononcer sur sa crédibilité, une fois que les détails, sur lesquels on n'a aucune information pour l'instant, en seront connus): moyennant les précautions requises et les investissements nécessaires, il est possible d'atteindre l'égalité, pour peu que l'on opère de manière progressive et en prévoyant les délais techniques nécessaires à la modification des systèmes et des structures. La Commission, le Conseil et le Parlement examineront si l'autorégulation proposée par le secteur bancaire est plus ou moins avantageuse que le règlement.

3. Observations spécifiques

3.1. Référence au traité — Base juridique. La proposition de règlement est fondée sur l'article 95, paragraphe 1, du traité (mesures concernant la réalisation du marché intérieur). Certains États membres ont exprimé des doutes au sein du Conseil concernant la validité juridique de l'initiative de la Commission. Il a été notamment indiqué que l'obligation d'appliquer le même prix à des produits ayant un coût différent (voir paragraphe 2.15.2 ci-dessus) équivaut à une imposition de prix et donc à une limitation de la liberté d'entreprise garantie par les articles 15, 16 et 17 de la Charte de Nice.

3.1.1. Cette proposition suscite d'autres réserves concernant sa compatibilité avec l'article 4.1 du traité qui établit le principe de la libre concurrence, dans la mesure où le règlement introduirait sur le marché des prix des distorsions qui finiraient par avantager les établissements les moins performants. Le Comité ne souhaite pas aller plus avant sur ce sujet, mais émet le vœu que ce problème fasse l'objet d'un examen approfondi et soit réglé de manière incontestable avant l'adoption définitive du règlement.

3.2. Article 1^{er} — Objet et champ d'application. Cet article précise le but du règlement, qui est de faire en sorte que les frais facturés pour les paiements domestiques et transfrontaliers en euro soient les mêmes, à concurrence d'un montant maximal

de 50 000 EUR. Le Comité fait valoir que cette limite semble trop élevée: pour des paiements de ce montant — voire de montants inférieurs — existe déjà le système TARGET, réservé à des transferts importants et qui jouit d'un traitement normatif et tarifaire favorable, pour la pleine satisfaction des utilisateurs. Le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une limite de 12 500 EUR, compte tenu notamment du fait que c'est là la limite fixée par la BCE pour les déclarations à des fins statistiques exigées de la part des banques. Le Comité marque son accord avec cette limite.

3.2.1. S'agissant du champ d'application (le règlement s'applique aux «paiements transfrontaliers en euro ... effectués à l'intérieur de la Communauté»), il apparaît clairement qu'il concerne aussi les paiements en euro entre pays communautaires extérieurs à la zone euro et autres pays non euro ou pays de la zone euro. En conséquence, le règlement couvre l'ensemble du marché intérieur, pour autant que le transfert s'effectue en euro. Pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, un transfert en euro n'équivaut pas à un transfert en devise étrangère, puisqu'il s'agit d'un transfert vers un compte en euro. Dans de tels cas, il n'y a ni frais de conversion, ni risques de change. Les personnes ou entreprises concernées ont choisi de réaliser leur transaction dans une devise (l'euro) autre que leur monnaie nationale.

3.3. Article 2 — Définitions. Le Comité souscrit aux définitions adoptées, mais recommande toutefois une vérification de la terminologie utilisée dans les différentes versions linguistiques: dans la version italienne, par exemple, au point c), on parle de «carte di addebito diretto» et au point d) de «strumento di pagamento ricaricabile», alors que dans la version française, le terme est «rechargeable» dans les deux cas.

3.4. Article 3 — Frais applicables aux paiements transfrontaliers. Le premier paragraphe fixe au 1^{er} janvier 2002 la date à partir de laquelle les commissions sur les «opérations de paiement électronique transfrontalières» devront être les mêmes que les commissions domestiques. Ces opérations sont, selon la définition de l'article 2, a), ii), les transferts de fonds avec carte de paiement et les retraits auprès de distributeurs automatiques.

3.4.1. À la même date (1^{er} janvier 2002), l'accord Eurochèque, qui a prouvé son efficacité depuis 1968, viendra à échéance; cet accord permettait le retrait d'argent à l'étranger (mais pas dans le pays d'émission) à des conditions acceptables (environ 2 %) pour la clientèle; restent en existence les systèmes de cartes internationales (Visa et Eurocard-MasterCard) qui en règle générale prévoient des commissions plus élevées (autour et au-delà de 4 %) et de montant différent selon la banque qui avance les fonds. Techniquement, le montant plus élevé de la commission se justifie par le fait qu'il ne s'agit pas d'un prélèvement du compte du titulaire mais d'une avance de

fonds au titulaire de la carte. Pour le consommateur toutefois, le résultat est là: avec la fin de l'accord Eurochèque, le retrait d'argent sera plus onéreux.

3.4.2. Vu les délais envisagés pour l'adoption du règlement, dans la meilleure des hypothèses à la fin 2001, on peut difficilement envisager que le système dispose du temps nécessaire pour revoir les contrats avec des milliers de banques, contrats qui sont souvent différents entre eux. Pour être réaliste, il faudra choisir entre un report du délai et une situation d'incertitude susceptible d'engendrer une suspension du service.

3.4.3. Ces considérations sont valables pour tous les systèmes de paiement: jusqu'à présent, les commissions domestiques restaient totalement acquises au réseau national. La nécessité de mettre à niveau les commissions domestiques et internationales impose pour ces dernières que soit prélevé sur les commissions perçues auprès de l'utilisateur un montant visant à rémunérer le service presté par les banques étrangères. Là aussi, les négociations nécessaires, qui devront être approuvées par les autorités de concurrence, pourraient prendre longtemps ou en tout cas être difficilement conciliables avec les délais imposés par le règlement.

3.4.4. Un autre problème est celui de la fixation du niveau des commissions nationales: en effet, dans la plupart des pays, nombre de banques appliquent à la clientèle des conditions forfaitaires pour la gestion du compte, lesquelles incluent souvent la possibilité d'effectuer des retraits, des transferts électroniques domestiques et des paiements par carte nationale de débit ou carte prépayée, sans ajout de commissions spécifiques. La solution pourrait consister à prévoir la possibilité d'appliquer des conditions forfaitaires différentes pour les opérations uniquement nationales et pour les opérations nationales et internationales.

3.5. L'article 3 paragraphe 2 fixe au 1^{er} janvier 2003 le délai pour l'alignement des frais facturés pour les virements et les chèques transfrontaliers. Les considérations énoncées aux paragraphes 2.8 et suivants s'appliquent aux virements, tandis que les chèques appellent une réflexion plus approfondie.

3.5.1. Les statistiques de la Commission et d'experts indépendants confirment un phénomène connu de tous: le chèque est devenu un instrument de paiement obsolète, coûteux et ne suivant pas la tendance à remplacer les documents sur papier par des systèmes basés sur l'électronique. La seule exception à cette règle est la France où, de par la loi, le chèque et son traitement sont entièrement gratuits: on peut donc imaginer que ce moyen de paiement conserve les faveurs du consommateur (plus de 40 % du montant total des paiements). On ne sait si les frais de traitement des chèques sont facturés à la clientèle

sous forme de commissions plus élevées sur d'autres services (subventions croisées), mais il serait étrange qu'il n'en soit pas ainsi.

3.5.2. Dans un contexte national, le traitement automatique du chèque ne pose pas de problèmes, en dehors du coût élevé, mais dans le domaine international, l'absence totale d'harmonisation (différences du point de vue du format, de la carte, des systèmes d'écriture magnétique (CMC7 ou E13B), des zones de lecture des bandes magnétiques et de leur format) constitue un obstacle insurmontable. Une fois écartée la possibilité d'une harmonisation qui serait trop coûteuse, le traitement d'un chèque étranger ne peut être que manuel, et donc extrêmement onéreux.

3.5.3. Un autre élément à prendre en considération est celui du risque: avec la disparition de l'accord Eurochèque, tous les chèques, qu'ils circulent à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, ne seront plus garantis, de sorte qu'ils ne seront acceptés à l'étranger que très difficilement, comme documents d'encaissement, procédure beaucoup plus complexe et coûteuse qu'une simple négociation.

3.5.4. Du point de vue tarifaire se pose également le problème évoqué au paragraphe 3.3.4: les frais de traitement des chèques sont rarement facturés lors de chaque opération. Ils sont normalement inclus forfaitairement dans les commissions de gestion du compte. Il est donc difficile de procéder à un alignement basé sur les commissions appliquées au niveau national, pour ne pas parler du système français qui prévoit un traitement à coût zéro.

3.5.5. En conclusion, compte tenu des circonstances et de l'impossibilité manifeste d'aligner les prix nationaux et internationaux, des risques encourus et de la nécessité de ne pas encourager l'utilisation au niveau international d'un système désormais obsolète et trop coûteux, le Comité propose que les chèques soient exclus du champ d'application du règlement. Tel est d'ailleurs le point de vue exprimé par la BCE dans son avis susmentionné.

3.6. Article 4 — Transparence concernant les frais. Le Comité ne peut que souscrire entièrement à cet article, d'autant plus qu'il s'inspire des principes généraux et spécifiques soutenus de longue date par la Commission.

3.7. Article 5 — Mesures destinées à faciliter les paiements transfrontaliers. L'adoption des numéros de code «banque» et «client» est la condition indispensable pour l'automatisation des services; il est donc naturel que cet article précise l'obligation qu'a la banque de communiquer à ses clients le numéro de code qui les concerne, et celle qu'a le donneur d'ordre de communiquer à la banque les numéros de code du bénéficiaire.

3.7.1. Deux cas ont été omis dans le règlement: en premier lieu celui du donneur d'ordre qui n'est pas en mesure de communiquer les numéros de code du bénéficiaire, et ensuite celui du bénéficiaire qui ne dispose pas d'un numéro de code (un exemple classique étant celui des transferts en faveur de personnes temporairement à l'étranger pour études ou tourisme, et celui des remises d'émigrés en faveur de conjoints ne disposant pas d'un compte bancaire). Dans de tels cas, le traitement des virements redevient manuel, mais le règlement ne prévoit pas si l'égalité des commissions doit s'appliquer ou non.

3.8. Article 6 — Obligations des États membres. Afin de faciliter l'automatisation et la rationalisation des services, cet article prévoit que les États membres suppriment l'obligation de déclaration à des fins statistiques à partir du 1^{er} janvier 2002 pour les paiements à concurrence de 12 500 EUR et à partir du 1^{er} janvier 2004 pour les paiements jusqu'à 50 000 EUR. En outre, les informations sur les données du bénéficiaire qui empêchent d'automatiser l'exécution des paiements cessent d'être obligatoires.

3.8.1. Le Comité souscrit de manière générale à ces mesures. Il appartient aux États membres d'apprécier si ces obligations interfèrent ou non avec les mesures visant à prévenir le recyclage d'argent ou l'évasion fiscale. Toutefois, vu que l'instrument statistique n'est pas en général le plus approprié pour détecter des comportements illicites, on voit mal pourquoi les déclarations doivent inclure des éléments autres que des données numériques et la raison du transfert. De toute évidence, les déclarations servent également des objectifs autres que purement statistiques.

4. Conclusions

4.1. Comme cela a été dit, le Comité souscrit aux objectifs énoncés du règlement. Il s'interroge toutefois sur la manière d'éviter une possible hausse généralisée des tarifs domestiques, que certains pourraient être tentés de justifier par le coût plus élevé des opérations internationales. Dans un système de libre fixation des prix, cette éventualité ne saurait être écartée ni mésestimée.

4.2. Il convient en outre d'éviter un abaissement possible de la qualité des services ou la suppression par les banques de

services qu'elles ne jugeraient pas rémunérateurs; à cet égard, un contrôle attentif s'impose de la part des consommateurs et de la Commission, ainsi que de la BCE.

4.3. Le Comité s'interroge sur le contenu du dernier paragraphe de la «fiche d'évaluation d'impact» annexée à la proposition de règlement, là où il est dit que les membres du FSPG («Financial Services Policy Group», formé d'experts de haut niveau nommés par les États membres) «partagent totalement l'idée de la création de l'espace unique de paiement mais [qu']une majorité d'entre eux considère que le règlement est prématuré». La transparence des procédures devrait imposer la publicité des conclusions du FSPG, ou du moins qu'elles soient portées à la connaissance de ceux qui doivent pleinement connaître les différents aspects des problèmes à affronter en vue de mener leur mission à bien.

4.4. Le Comité s'interroge en outre sur les délais prévus pour la mise en œuvre du règlement. Le temps disponible entre son adoption et son entrée en vigueur semble objectivement restreint, et les délais techniques requis pour la mise en œuvre des différentes dispositions sont une nécessité qui doit être attentivement examinée afin de ne pas introduire de perturbations dans le système des paiements pendant la période de l'introduction de l'euro ou dans une période proche. Le soin est laissé à la Commission et au Conseil — compte tenu également de l'avis de la BCE, qui a exprimé les mêmes réserves que le Comité — de vérifier que les délais fixés sont conformes à la nécessité d'une réforme ordonnée et sans incidences négatives pour les consommateurs.

4.5. Dans cette optique, et compte tenu également de l'avis du FSPG mentionné au paragraphe 4.3, le Comité attire l'attention sur l'initiative du secteur bancaire évoquée au paragraphe 2.17: étant donné que le résultat final sera le même, que l'on opte pour le règlement ou pour l'autorégulation (délais de réalisation mis à part), il s'agit d'une décision éminemment politique et comme telle elle incombe aux décideurs.

4.6. Enfin, dans le but d'éviter que le règlement, une fois adopté, soit ensuite — de manière fondée ou non — mis en cause devant la Cour de justice, le Comité recommande vivement de vérifier attentivement ses bases juridiques. La crédibilité des actes communautaires doit être inattaquable.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le thème «Suède: situation économique et mise en œuvre des réformes structurelles prévues dans le processus de Cardiff et dans la recommandation du Conseil en matière de politique économique»

(2002/C 48/30)

Le 28 février 2001, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Suède: situation économique et mise en œuvre des réformes structurelles prévues dans le processus de Cardiff et dans la recommandation du Conseil en matière de politique économique».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2001 (M. Kenneth Walker, rapporteur).

Lors de sa 386^e session plénière des 28 et 29 novembre 2001 (séance du 29 novembre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le 13 février 1998, la section «Affaires économiques, financières et monétaires» du CES a publié un rapport sur la situation économique et sociale en Suède. Dans ce rapport, la section listait un certain nombre d'avantages et d'inconvénients que la Suède aurait pu rencontrer en raison de sa non-adhésion à l'UEM tels que:

- ne pas faire de l'emploi et des salaires les seules variables d'ajustement de la compétitivité de l'économie suédoise;
- l'instabilité des taux de change conduisant à des taux d'intérêt réels élevés;
- une réduction des investissements étrangers, ceux-ci préférant la sécurité de la stabilité monétaire de la zone Euro et les débouchés commerciaux qu'elle confère.

À la lumière de l'analyse du présent avis il semble que la non-adhésion de la Suède à l'UEM n'a pas eu d'impact majeur sur l'économie de cet État membre.

1.1.1. Le présent avis est conçu pour être un suivi de ce rapport, en se référant plus particulièrement aux progrès qui ont été réalisés en matière de mise en œuvre des réformes structurelles envisagées par le processus de Cardiff ainsi que dans les objectifs que définissent les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne. Cette évaluation doit être effectuée dans le contexte des «grandes orientations de politique économique» de l'UE, de la situation économique générale du pays et des évolutions macroéconomiques qui sont intervenues au cours de la période examinée.

1.2. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne ont reconnu que l'Union européenne se trouve face à un formidable bouleversement induit par la mondialisation et par les défis inhérents à une nouvelle économie fondée sur la connaissance. En réponse à ces défis, elle s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: devenir

l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

1.2.1. La réalisation de cet objectif nécessite une stratégie globale visant à:

- préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur;
- moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale;
- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.

1.2.2. L'application de cette stratégie suppose l'amélioration des processus existants par l'introduction d'une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, le Conseil européen jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif.

1.2.3. Depuis cette date, une partie de l'impulsion qu'avait donnée le Conseil de Lisbonne a été perdue; d'autres priorités ont pris le dessus et la croissance économique de l'UE est tombée sensiblement au-dessous du taux moyen de 3 % que

les conclusions de la Présidence du Conseil de Lisbonne considéraient comme «une perspective réaliste pour les années à venir». Il existe un danger de perdre de vue cet objectif si l'on ne prend pas résolument des mesures pour faire en sorte qu'il continue de fixer l'attention.

1.3. C'est dans ce contexte que le Comité a pris l'initiative de suivre les progrès réalisés dans les différents États membres en direction de ce nouvel objectif stratégique, et de rendre compte de ces progrès. Le présent avis qui concerne la situation en Suède est le premier à être élaboré dans le cadre de cette nouvelle démarche.

2. Panorama de l'économie suédoise

2.1. En 1970, la Suède avait le quatrième PIB le plus important du monde par habitant; une décennie plus tard, elle était passée en huitième position et, en 1998, elle était tombée à la dix-septième place (tableau 1). Ce déclin progressif, en termes relatifs, s'est reflété dans le comportement de la couronne suédoise, qui a perdu 50 % de sa valeur par rapport à un panier de devises de onze grands pays concurrents pendant la même période (tableau 2).

2.2. Dans les années 60 et au début des années 70, la croissance économique de la Suède était la plus forte du monde, exception faite des États-Unis et du Japon. Dans les années 80, la croissance économique a commencé à faiblir, mais les niveaux d'emploi sont restés élevés, en grande partie parce que l'expansion du secteur public a absorbé la main-d'œuvre excédentaire (tableau 3). Au début des années 90, le ralentissement économique s'est transformé en récession, et l'expansion du secteur public n'a plus été capable de suivre le rythme de la contraction de l'emploi dans le secteur privé, ce qui a entraîné une augmentation prononcée du chômage, bien que cette augmentation ait été de relativement courte durée (tableau 4).

2.2.1. Au cours de la période 1970-2000, l'emploi du secteur public augmentait de 800 000 unités, et l'emploi du secteur privé diminuait de 200 000 unités. À la fin de l'année dernière, 32 % de la totalité des salariés se trouvaient dans le secteur public, alors que la moyenne de l'UE est de 20 %. La force de travail totale compte environ 4 millions de personnes.

2.2.2. Ce pourcentage se reflète dans le niveau de dépenses du secteur public en Suède qui, en 1999, représentait 56,4 % du PIB national, contre une moyenne de 46,7 % pour l'UE et de 38,1 % pour les pays de l'OCDE (tableau 5), bien que ce chiffre ait diminué à la fin des années 90.

2.3. La récession du début des années 90 a provoqué une crise économique; en quelques années seulement, la dette de l'État a doublé, les taux d'intérêt se sont envolés, le chômage recensé a atteint un sommet de 8 %, le taux de change fixe de la couronne suédoise par rapport à l'écu a dû être abandonné

et la négociabilité des obligations de l'État suédois s'est trouvée gravement réduite. L'on entendit même alors des rumeurs selon lesquelles le pays devrait peut-être recourir à l'assistance du FMI. En réponse à cette situation, le gouvernement suédois mit en place en 1995 un programme de consolidation budgétaire.

2.3.1. Ce programme de consolidation, qui représentait quelque 5 milliards d'euros pour la première année, et un total de 12 milliards EUR pour la période 1995-1998, s'appuyait sur des réductions non négligeables des dépenses publiques, réductions associées à des augmentations importantes de la fiscalité. C'est délibérément que l'on avait placé la partie la plus lourde du programme dans sa phase initiale, la plus grande part des mesures se trouvant concentrée au début de la période afin de faire la preuve de la détermination du gouvernement suédois et de rétablir la confiance des marchés financiers en sa capacité à résoudre les problèmes.

2.3.2. Pour faire accepter par l'électorat le programme de consolidation, le fardeau avait été réparti de manière presque égale entre les réductions de dépenses et les augmentations de la fiscalité. Cela a eu pour effet de répartir la charge de telle sorte que les 20 % ayant les revenus les plus élevés ont contribué pour quelque 40 % à la consolidation, tandis que les 20 % ayant les revenus les moins élevés y ont contribué pour 10 %.

2.4. En vue de maintenir la stabilité de l'économie et de faire en sorte que les effets du programme de consolidation ne se dissipent pas, des réformes institutionnelles de première importance furent mises en train concernant le processus budgétaire. Le nouveau modèle budgétaire créait un processus descendant dont la caractéristique la plus importante est un plafonnement des dépenses de l'État. Cela prend la forme d'un plafond «glissant» qui couvre trois exercices et en vertu duquel les plafonds des exercices précédents n^{os} 2 et 3 (maintenant les exercices n^{os} 1 et 2) restent inchangés, tandis que seul le plafond du nouvel exercice n^o 3 reste à fixer.

2.4.1. S'il est vrai que la possibilité existe d'apporter ultérieurement aux plafonds des modifications appréciables en fonction des évolutions économiques, cette faculté n'a pas été utilisée depuis la mise en place de ce système. L'une des raisons en est que le processus budgétaire intègre une marge de sécurité destinée à permettre d'effectuer des adaptations mineures justifiées par des événements imprévus, sans dépasser le plafond prédéterminé.

2.4.2. Le niveau précis du plafond imposé aux dépenses de chaque exercice est déterminé par les objectifs à long terme de la politique budgétaire du gouvernement. Afin de réduire la dette cumulée de l'État et de consolider les finances publiques face à des tendances démographiques défavorables, la politique budgétaire vise actuellement à dégager un excédent de 2 % par an en moyenne pendant la durée du cycle conjoncturel. À ce jour, cet objectif a été atteint ou dépassé pour chaque exercice. Cela pourrait donner au gouvernement une latitude de manœuvre en permettant un déficit inférieur à l'objectif de 2 % pour l'exercice en cours, si les conditions économiques le demandent, sous réserve de maintenir le taux de la moyenne mobile au-dessus du niveau des 2 %.

2.5. Ce programme a été une réussite exceptionnelle. Le tableau 6 fait apparaître l'importance de la reprise en termes de croissance du PIB réel, de consommation finale des ménages, d'emprunts publics, d'emploi, de productivité des facteurs de travail et en termes d'inflation. L'amélioration nette des finances publiques qui est résultée de ce programme dépasse 12 % du PIB pour la période 1995-2000. Après avoir connu un déficit budgétaire de 11 % du PIB en 1993, la Suède a réalisé un excédent de 2 % du PIB en 1998, ce qui constitue un retournement sans conteste remarquable.

2.5.1. La croissance de l'économie suédoise a été de 4 % par an en 1999 et 2000, ce qui est un taux bien supérieur à l'estimation de son potentiel de croissance, qui était de 2,5 %. Cette rapide augmentation de la demande totale repose sur une base large, aussi bien la demande intérieure que les exportations apportant des contributions non négligeables. En outre, les investissements des entreprises ont connu une hausse considérable, la force d'autres composantes de la demande ainsi que le faible niveau des taux d'intérêt ayant constitué le terrain favorable. Sur fond de croissance robuste et équilibrée, l'équilibre budgétaire a continué de s'améliorer, tandis que la balance courante ne se détériorait que modérément. Situés à quelque 2 %, les gains de productivité du travail pour l'ensemble de l'économie ont été, pour les trois dernières années, supérieurs d' $1\frac{1}{2}$ % à la moyenne des deux dernières décennies. De même, la croissance de l'emploi est sensiblement supérieure à la courbe de tendance, ce qui a provoqué un net recul du chômage recensé, qui était à 4 % à la fin de l'année dernière (5,9 % selon la méthode de calcul d'Eurostat, qui est une méthode harmonisée), c'est-à-dire conforme à l'objectif déclaré du gouvernement.

2.5.2. Pour compléter l'image globale d'une situation économique positive, l'on constate que l'inflation est restée remarquablement discrète, les prix à la consommation n'ayant augmenté que de 0,75 % en 1999 et exactement de 1,25 % en l'an 2000. Cela se traduit par le niveau de confiance des entreprises; dans une enquête réalisée par «Eurochambres» à la fin de l'année dernière, 73 % des entreprises répondantes considéraient que les perspectives étaient favorables pour 2001, et presque aucun des répondants ne prévoyait que 2001 serait moins favorable que l'année 2000.

2.5.3. La croissance qui a suivi la récession est due en partie au fait que la récession a éliminé les entreprises les moins performantes et a incité les entreprises survivantes à améliorer leur efficacité.

2.6. Dans l'ensemble, l'économie suédoise est probablement plus forte et mieux équilibrée qu'elle ne l'a jamais été depuis l'époque grisante du début des années 70. Aussi bien les équilibres de l'épargne/des investissements, d'une part, que la compétitivité internationale, d'autre part, étant en assez bon état, il n'existe pas de risques imminents pour l'activité, et le retour de fortes récessions telles que celles que l'on a connues naguère est par nature improbable. La croissance est forte et elle repose sur un fondement solide, bien que le marché du travail se contracte.

2.6.1. De fait, ce dernier facteur dénote le seul nuage possible à l'horizon. Une incertitude considérable entoure les estimations du niveau actuel du PIB potentiel et de l'écart de production. Les analystes suédois s'accordent généralement à reconnaître qu'il reste un certain excédent de capacité et que l'écart de production ne va se refermer que vers la fin de cette année, ou bien même après le début de l'année prochaine; d'autres observateurs présumant que l'écart de production s'est peut-être déjà refermé l'année dernière.

2.6.2. Cela soulève la question de la durabilité du faible taux d'inflation au niveau où sont actuellement fixés les taux d'intérêt. S'il est vrai que les attentes d'inflation se maintiennent solidement à l'objectif d'inflation de 2 %, il faut néanmoins mettre cette constatation en regard d'éléments indiquant des pénuries croissantes de main-d'œuvre et le fait que les augmentations nominales des salaires en Suède sont restées légèrement supérieures à celles que l'on constate chez ses partenaires commerciaux, même si historiquement, ces augmentations sont faibles. L'élimination des augmentations de loyers, résultant de ce qui équivaut, de fait, à des mesures de contrôle des loyers, a contribué à la faiblesse du taux d'inflation; en outre, les gains salariaux réels sont supérieurs aux augmentations de productivité et les marges bénéficiaires se sont amenuisées au cours des dernières années, ce qui est en contraste avec l'évolution de la plupart des autres pays. Dans ce contexte, des pressions inflationnistes pourraient apparaître progressivement à moyen terme, si la croissance de l'économie continue à se situer à des taux supérieurs au potentiel. La poussée inattendue de l'inflation effective («headline inflation») et de l'inflation tendancielle, aux mois d'avril et mai de cette année, souligne l'existence de ce danger. De plus, la faiblesse persistante de la couronne («krona») crée un risque croissant d'inflation à moyen terme. Il ne fait guère de doute qu'au cours des derniers mois, le risque d'inflation est passé dans une phase ascendante.

2.7. Dans ce contexte, le ralentissement économique mondial qui se produit actuellement pourrait aider à contenir la demande pour qu'elle demeure au niveau de l'équilibre à long terme. Si l'on anticipe, l'on peut considérer que si une demande mondiale plus faible devait atténuer les préoccupations concernant l'inflation à moyen terme, cela permettrait de prendre une position monétaire plus «détendue» que cela ne se justifierait dans d'autres circonstances. L'impact négatif du ralentissement mondial pourrait être plus important en Suède que dans les autres États membres, en raison de la dépendance relativement forte de l'économie suédoise par rapport au secteur technologique, qui est le secteur le plus durement touché à l'échelle mondiale.

2.8. Le scénario le plus inquiétant est celui dans lequel l'inflation augmenterait malgré la poursuite d'une croissance économique faible. Cela pourrait forcer les autorités monétaires à relever les taux d'intérêt afin de maîtriser l'inflation, ce qui prolongerait du même coup le recul économique et déboucherait éventuellement sur une récession, phénomène macroéconomique connu sous le nom de «stagflation». Toutefois, l'habileté dont a fait preuve en matière de gestion économique le gouvernement suédois au cours des dernières années, ainsi que le cadre monétaire cohérent de la Banque nationale, largement considéré comme un exemple de meilleure pratique dans le domaine de la gestion de la politique monétaire, devraient suffire à permettre d'échapper à ce danger.

3. La politique sociale

3.1. La Suède possède l'un des systèmes de protection sociale les plus complets et les plus généreux du monde. Il s'agit d'un système fondé sur les principes de la solidarité et de la cohésion sociale, dans lequel l'on considère que les prestations sociales ne sont pas une forme d'aumône, mais qu'elles correspondent à un droit fondamental lié à la citoyenneté; elles sont traitées comme un élément constitutif du tissu essentiel de la société, et non pas comme un fardeau pesant sur l'État. Il existe en Suède un large consensus à propos de cette question; même les représentants des employeurs reconnaissent largement que des niveaux de fiscalité élevés sont la corollaire inéluctable du modèle social auquel ils adhèrent. La fiscalité suédoise compte parmi les plus élevées de l'UE (tableau 7).

3.2. La crise économique de 1994 a porté un coup sévère à ce système. Bien que le gouvernement ait eu soin de faire en sorte que les économies nécessaires puissent être réalisées en proportion approximativement égale au moyen des réductions de dépenses et au moyen des augmentations de la fiscalité, les diminutions qui en sont résultées pour les prestations ont durement touché de nombreuses personnes, et nombreux sont ceux qui ont eu des difficultés à les accepter. Dans tout système de protection sociale, il existe une tendance naturelle chez les cotisants à avoir le sentiment qu'ils cotisent trop, et chez les bénéficiaires à avoir le sentiment qu'ils perçoivent trop peu. Ces sentiments se trouvent renforcés lorsqu'interviennent simultanément des augmentations des cotisations et des réductions des prestations; d'un côté comme de l'autre, l'on est porté à affirmer que l'on n'est pas justement payé de retour.

3.3. Le fait que les principes de solidarité aient pu survivre à cette crise permet de prendre la mesure de la cohésion sociale en Suède. Il existe encore un large consensus quant à l'idée que la protection sociale se trouve au cœur d'une société stable, mais il est tout aussi largement accepté que des finances publiques saines constituent une condition préalable essentielle à l'existence d'un tel système. Il est maintenant reconnu que le financement par le déficit aboutit à une perte de souveraineté, parce que la politique des pouvoirs publics devient de plus en plus tributaire des exigences des bailleurs de fonds et que le service de la dette absorbe une part tellement importante des recettes de l'État que les montants disponibles pour les dépenses de protection sociale se trouvent sensiblement réduits.

3.3.1. C'est pourquoi, pour pouvoir préserver sa liberté d'action, un gouvernement doit équilibrer, sur le long terme, ses dépenses et ses recettes. Les gouvernements ont besoin de conserver la confiance de leur électorat et celle des marchés financiers; pour y parvenir dans les deux cas, il leur faut notamment respecter le principe de transparence. En dernière analyse, c'est la solvabilité qui donne la clé de l'indépendance.

3.3.2. L'amélioration de la situation de l'économie suédoise a amené certains intervenants à faire pression en faveur d'un assouplissement, voire d'un abandon, du plafonnement des dépenses; ils font valoir que de telles mesures ne conviennent qu'en période de crise et qu'elles ne peuvent se justifier en tant qu'élément permanent d'une politique macroéconomique. Le gouvernement a repoussé ces arguments; il fait valoir, que pour chaque exercice, les plafonds sont déterminés par une

estimation du niveau de dépenses qui est supportable à long terme, et non pas par des prévisions de recettes pour un seul exercice. Cela lui permet de définir une politique sociale capable de se maintenir sur le long terme et ne met pas le système de protection sociale à la merci de l'évolution de la conjoncture. Le gouvernement est résolu à éviter un retour de la situation où des conjonctures défavorables le forcent à choisir entre des reculs de la protection sociale et le financement par le déficit qui le rend vulnérable aux influences externes.

3.3.3. En cela, le gouvernement a, de fait, opté pour la stratégie macroéconomique fondamentale utilisée aux États-Unis depuis 1990. Avant cela, la stratégie qui était suivie voulait que l'on équilibre le budget du gouvernement fédéral américain en légiférant pour fixer des objectifs de déficit; bien que cela ait eu pour effet de limiter les déficits annuels, l'on n'est jamais parvenu à équilibrer le budget, pour la simple raison que l'on permettait aux déficits publics d'augmenter pendant les phases d'expansion de la conjoncture et que l'on ne pouvait pas ensuite réduire suffisamment ces déficits lorsque la conjoncture était défavorable.

3.3.3.1. Après 1990, l'on a privilégié le contrôle rigoureux des dépenses sans fixer d'objectifs précis de déficit. En période de récession, on laisse le déficit budgétaire augmenter dans la mesure où l'augmentation résulte des effets de stabilisateurs internes; en période d'expansion économique, en revanche, le déficit doit s'amenuiser, étant donné qu'il n'est pas permis d'utiliser la situation favorable des recettes pour financer des dépenses supplémentaires, mais qu'il est permis de l'utiliser uniquement à des fins de consolidation. En conséquence, cette stratégie implique un déficit qui «respire» au rythme de la conjoncture et qui, de plus, en raison de son orientation anticyclique, a pour effet de stabiliser le cycle de la conjoncture.

3.3.3.2. Cette stratégie anticyclique est semblable à celle qu'a maintenant adoptée le gouvernement suédois. Cette politique a particulièrement bien réussi aux États-Unis; comme le montre le tableau 6, il n'y a pas de raison pour qu'elle ne réussisse pas aussi bien en Suède. Bien sûr, une telle politique est conditionnée par la capacité d'autres politiques, et notamment de la politique monétaire, à apporter un soutien constant à l'expansion économique. La Suède, qui actuellement n'est pas membre de l'UEM, reste indépendante en termes de contrôle de sa politique monétaire, dans les limites fixées par le pacte de stabilité et de croissance.

3.3.3.3. Pour le court à moyen terme, le gouvernement suédois devra probablement adopter par rapport aux limites de dépenses une attitude plus restrictive que ne l'a fait le gouvernement américain, en raison de la nécessité de lutter contre les tendances démographiques négatives. C'est ce qui explique la décision de viser un excédent annuel moyen de 2 % plutôt qu'un budget en équilibre.

4. L'emploi

4.1. La Suède connaît l'un des taux de chômage recensé les plus bas de l'UE; en l'an 2000, le taux de chômage effectif, qui était de 4 %, se situait en dessous du taux de chômage non accélérateur d'inflation (NAIRU), comme le montre le tableau 8. Toutefois, comme cela est le cas dans la plupart des pays, l'on constate des divergences régionales prononcées; dans le nord de la Suède; le chômage est trois fois supérieur à ce qu'il est à Stockholm, et il existe des poches urbaines de chômage où celui-ci est relativement élevé.

4.1.1. En Suède, les taux d'emploi et d'activité professionnelle se situent parmi les plus élevés du monde. En l'an 2000, le taux d'emploi était de 75 % et le taux d'activité était de 78 % de la population active. Bien que cela représente un recul par rapport à la situation de 1990, époque à laquelle les deux taux étaient de 85 %, le taux d'emploi actuel, en Suède, est considérablement plus élevé que la moyenne de l'UE, et il est supérieur à ceux des États-Unis, du Japon et de la plupart des États membres. Néanmoins, le gouvernement a fixé un objectif qui est d'augmenter d'ici à l'année 2004 le taux d'emploi des personnes qui occupent des emplois non subventionnés pour le faire passer à 80 %; cela suppose la création de quelque 110 000 emplois nouveaux. De fait, il sera nécessaire d'augmenter le taux d'activité pour pouvoir maintenir la croissance de la production, étant donné qu'un nombre croissant d'entreprises font part de pénuries de main-d'œuvre sur un large spectre de secteurs industriels. Dans une enquête réalisée par «Eurochambres» à la fin de l'année dernière, 35 % des entreprises répondantes prévoyaient de devoir accroître leur personnel entre le moment de l'enquête et l'année 2001. La Suède faite partie des quatre États membres ayant annoncé qu'ils accorderaient l'accès libre et ouvert à leur marché du travail aux ressortissants des nouveaux États membres à compter de la date d'adhésion de ces derniers.

4.1.1.1. L'un des facteurs inexplicables qui caractérisent le marché suédois du travail est le niveau élevé d'absentéisme pour cause de maladie, qui se situe maintenant en moyenne à 10 % de la capacité théorique de travail. Ce chiffre a tendance à augmenter en fonction directe de la baisse du chômage, et cela a provoqué une augmentation rapide des prestations d'assurance-maladie, imposant ainsi des contraintes supplémentaires à d'autres domaines de dépenses publiques par rapport aux plafonds de dépenses. Les chiffres sont plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé et c'est parmi les employés des PME qu'ils sont les plus bas.

4.2. Le gouvernement suédois est partisan de l'utilisation de politiques actives du marché du travail comme moyen de lutte contre le chômage. Sa stratégie consiste à maintenir les personnes sur le marché du travail, au motif que si l'on utilise la retraite anticipée comme instrument de réduction du chômage dans les périodes de ralentissement économique, il est difficile de convaincre les personnes concernées de revenir sur le marché du travail en période de pénuries de main-d'œuvre. L'on considère aussi comme dangereux, et comme nuisible à la cohésion sociale, le fait de permettre à de large catégories de personnes de rester pendant de longues périodes en dehors du marché du travail. Les politiques actives du marché du travail visent en premier lieu à améliorer la capacité d'emploi de l'individu; elles n'ont pas pour objectif de créer des emplois.

4.3. Dans le cadre de cette stratégie, une mesure de garantie d'activité est entrée en vigueur le 1^{er} août 2000. Cette mesure s'appliquait aux personnes inscrites à l'agence nationale de l'emploi, qui perçoivent des indemnités de chômage ou d'autres prestations sociales, et qui n'ont pas occupé d'emploi normal (c'est-à-dire non subventionné) pendant vingt-sept mois. 50 000 personnes (soit 1,25 % de la population active) entraient dans cette catégorie à la fin de l'année dernière, malgré le niveau de chômage relativement bas.

4.4. Les demandeurs d'emploi sont tenus de participer à une politique active du marché du travail ou à un autre type de formation dans un but de constitution de capital humain. Chaque intervention qui entre dans le cadre de la garantie d'activité doit être prévue pour une durée maximum de six mois, mais aucune limite précise n'est fixée à la durée totale de la période de garantie d'activité; en principe, cette durée peut être indéfinie.

4.4.1. Les critiques qu'adressent parfois les employeurs et d'autres aux politiques actives du marché du travail sont notamment les suivantes:

- la formation fournie n'est pas toujours adaptée aux besoins du moment pour les employeurs;
- la formation sans création d'emplois ne fait que créer des chômeurs plus qualifiés;
- les ambitions des politiques actives du marché du travail sont trop vastes et les objectifs qu'elles se sont fixés sont trop nombreux;
- il y a trop de couches superposées d'activité du marché du travail et trop de niveaux de gestion;
- le processus est trop lent et les domaines qu'il privilégie ne sont pas les bons;
- lorsque des personnes participent à des programmes de politiques actives du marché du travail, elles cessent de chercher un emploi actif;
- le système décourage la mobilité de la main-d'œuvre en subventionnant les frais de déplacement du domicile au travail et retour;
- les employeurs préfèrent des personnes ayant une expérience professionnelle «réelle».

4.4.2. Des aides financières sont prévues à l'intention des personnes qui sont sans emploi ou qui sont en danger de perdre leur emploi, afin de leur permettre de s'installer à leur compte, à condition qu'elles soient jugées capables de gérer une activité indépendante.

4.4.3. Des aides spéciales d'insertion et de suivi sont prévues pour les demandeurs d'emploi qui souffrent de handicaps professionnels. Ces aides sont attribuées à la fois au demandeur d'emploi et à l'organisation qui l'emploie par un consultant spécialisé dans la méthodologie d'insertion.

4.4.4. Si l'on compte les participants à l'initiative d'enseignement des adultes, 220 000 personnes (en équivalent plein temps) ont participé en l'an 2000 à des programmes de politiques actives du marché du travail, ce qui représente quelque 5 % de la totalité de la population active. Le total des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail représente plus de 2 % du PIB (tableau 9), soit davantage que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, malgré le taux relativement faible de chômage.

4.5. Outre les politiques actives du marché du travail, le gouvernement octroie des subventions aux employeurs qui engagent des chômeurs de longue durée. Aussi bien les employeurs du secteur privé que ceux du secteur public peuvent bénéficier de «subventions générales à l'emploi» qui représentent 50 % du salaire, avec un plafond de 350 couronnes suédoises par jour, à raison de chaque travailleur ayant été chômeur et ayant activement cherché de l'emploi pendant plus de douze mois; il existe des «subventions renforcées à l'emploi» qui sont calculées sur une échelle mobile de taux plus importants pour les travailleurs qui se sont trouvés au chômage pendant vingt-quatre mois; pour les travailleurs âgés de plus de cinquante-sept ans, qui ont été chômeurs pendant vingt-quatre mois, il existe des «subventions spéciales à l'emploi» qui correspondent à 75 % du salaire, jusqu'à concurrence de 525 couronnes suédoises par jour, pour une durée maximum de deux ans. Les politiques actives du marché du travail coûtent deux fois plus cher que l'emploi subventionné, mais des inquiétudes se manifestent en raison du fait que les employeurs pourraient tirer parti du système de subventions pour obtenir de la main-d'œuvre subventionnée.

4.6. Comme le montre le tableau 9, le niveau des indemnités de chômage brutes maximales se situe parmi les plus élevés d'Europe; formellement, les critères auxquels il faut satisfaire pour bénéficier d'indemnités de chômage sont relativement rigoureux, mais l'application qui est faite de ces critères n'est pas toujours stricte. La durée théorique de la période de bénéfice des indemnités de chômage est de 300 jours, mais dans la pratique, cette durée peut être prolongée d'encore 600 jours si le bénéficiaire participe à un programme de formation. Des indemnités complémentaires permettent à un individu de travailler à temps partiel et de recevoir des indemnités de chômage pour le nombre d'heures qui restent par rapport à une semaine normale de travail; en raison de la générosité de ces dispositifs, les avantages résiduels qu'il pourrait y avoir à travailler pendant un plus grand nombre d'heures sont minimes.

4.6.1. Le taux de remplacement de l'indemnité de chômage est fixé à 80 % du revenu salarial antérieur, jusqu'à concurrence d'un certain niveau de revenus, mais il existe un ferme engagement politique en faveur de l'augmentation de ce taux, car l'application de la limite signifie qu'une proportion importante de la main-d'œuvre reçoit moins de 80 %.

4.7. Un rapport mondial sur la compétitivité, qui a été élaboré en l'an 2000 par l'«International Institute for Management Development» (IMD), indiquait qu'en Suède, les réglementations du marché du travail restaient relativement restrictives par comparaison avec celles d'autres États membres de l'UE et celles d'autres grandes économies mondiales (tableau 10).

5. Les retraites et le défi démographique

5.1. À l'instar de la plupart des autres pays développés, la Suède est confrontée à de graves problèmes démographiques qui vont se poser au cours du prochain demi-siècle. La situation actuelle est appelée à s'aggraver de façon spectaculaire dans un proche avenir, lorsque la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre va arriver à l'âge de la retraite. Les inquiétudes auxquelles donne lieu, en Suède, la démographie se trouvent renforcées par le faible taux de natalité qui se situe à 1,4 et qui représente une forte diminution par rapport à celui de 1995, qui était supérieur à 1,7. Cette chute est beaucoup plus prononcée que ce que l'on peut observer dans tout autre État membre et fait de la population suédoise celle qui vieillit le plus rapidement de toute l'Union européenne. D'ici à l'année 2030, les ratios de personnes n'ayant pas encore atteint l'âge de travailler, de personnes en âge de travailler et de personnes ayant dépassé l'âge normal de la retraite seront les suivants: 21,6: 54,4: 24. Même en supposant que le taux d'activité arrive jusqu'à 80 %, cela signifierait que pour chaque personne active, il y aurait 1,3 personne inactive à charge. D'après les projections actuelles, la situation se sera encore aggravée en 2050. Le niveau actuel d'obligations de service de retraites qui ne sont pas financées est de 26 % en proportion du PIB.

5.1.1. La situation démographique de la Suède se trouve exacerbée, premièrement, par une tendance qui se manifeste à l'échelon national et qui consiste pour les individus à prendre leur retraite bien avant l'âge obligatoire et, deuxièmement, par le très bon état de santé qui caractérise, en moyenne, la population suédoise, ce qui veut dire que l'espérance de vie dépasse de loin les niveaux que l'on constate dans certains autres États membres. La tendance à une longévité accrue de la population se renforce dans presque tous les pays développés. Le fait que l'on n'ait pas réussi à s'adapter régulièrement à ces augmentations de l'espérance de vie a contribué aux crises de dépenses auxquelles sont actuellement confrontés de nombreux systèmes de sécurité sociale.

5.2. L'ancien système de retraites a été conçu dans les années 50, dans un environnement économique où la croissance économique se situait à un niveau constant de 4 % et où l'espérance de vie était bien inférieure aux niveaux actuels. À mesure que le taux de croissance du salaire par habitant diminuait progressivement jusqu'à 2 % et que la croissance de la main-d'œuvre stagnait, les experts ont commencé à se préoccuper du fait que la base de cotisations n'augmenterait pas assez rapidement à l'avenir pour répondre à l'augmentation attendue du nombre de retraités. Des calculs actuariels ont montré qu'il serait nécessaire de relever considérablement le taux de cotisation pour pouvoir assumer les engagements futurs, même s'il est vrai que l'ampleur du problème dépendait, comme c'est ordinairement le cas, des hypothèses actuarielles que l'on posait à propos de l'avenir. Le fait qu'il n'ait pas été possible de déterminer à un moment donné la probabilité de résultat pour l'avenir immédiat était en soi considéré comme un problème. L'on s'accorde généralement à penser qu'il importe d'être clair quant à la substance de l'engagement des générations les unes envers les autres pour ce qui concerne le système de retraite par répartition.

5.2.1. L'opinion publique en général partageait les préoccupations des experts. Au début des années 80, est apparu parmi la population en général un sentiment de plus en plus répandu que le système ne pourrait pas tenir ses «promesses» pour l'avenir. Les jeunes travailleurs, en particulier, devenaient de plus en plus sceptiques quant aux perspectives qui étaient les leurs par rapport à la retraite; en bref, il y avait une érosion de la confiance dans le système. La grave récession économique du début des années 80, et la chute d'environ 10 % de la base de cotisation dont s'est accompagnée cette récession, ont fini par faire comprendre à une large gamme de groupes d'intérêt politiques à quel point était aigu le besoin de réforme.

5.3. Face à cette situation, le gouvernement a créé en 1992 un groupe de travail sur les retraites, qui avait pour mandat de réformer le système de retraites de l'époque afin de le rendre plus viable. La première réforme intervenue par voie législative a eu lieu au mois de juin 1994. Les réformes de la sécurité sociale sont, par nature, politiques et en fin de compte, elles représentent inévitablement des compromis entre les divers intérêts en cause. L'un des points forts du processus de réforme, en Suède, est que la réforme est née d'un consensus politique entre cinq des sept partis représentés au Parlement en 1994, ce qui correspondait à plus de 80 % des électeurs. Ce large soutien politique s'est maintenu.

5.3.1. Le principe qui est à l'œuvre dans toute la réforme est celui qui guide la politique sociale de la Suède depuis les années 50. Ce principe veut que l'on assure de façon universelle à toutes les personnes qui travaillent et qui résident en Suède des prestations de retraite appropriées et proportionnelles aux revenus de leur activité professionnelle, en complétant ces prestations par un filet de sécurité garantissant aux personnes âgées un niveau de vie raisonnable. En Suède, la réforme poursuit quatre objectifs, qui sont les suivants:

- Un traitement équitable des personnes ayant cotisé de façons différentes; deux personnes ayant cotisé pour un montant identique et qui prennent leur retraite au même âge doivent avoir droit aux mêmes prestations.
- Une redistribution transparente; l'on atteint cet objectif au moyen d'une politique de redistribution financée par des ressources du budget général que l'on affecte particulièrement à cet usage.
- La stabilité financière face aux évolutions de la démographie et de l'économie.
- La création d'une épargne financière gérée par des établissements financiers privés.

5.3.2. Ainsi, pendant la période où le grand nombre d'enfants nés au cours des années 40 vont fortement solliciter les réserves de l'actuel régime de retraite par répartition, l'épargne financière publique sera maintenue grâce à la création et au développement d'un nouveau deuxième pilier constitué de l'épargne des travailleurs jeunes. L'un des résultats de la réforme est que les travailleurs âgés auront la faculté de combiner revenus professionnels et prestations de retraite de toute manière qui leur convient, les mêmes dispositions fiscales étant applicables à la fois aux revenus professionnels et aux prestations.

5.4. Le taux de cotisation total applicable aux revenus professionnels sera, dans le nouveau système, de 18,5 %, les cotisations étant à part égale à la charge des employeurs et des salariés, et 2,5 % de ces cotisations étant affectés à un élément de retraite «à prime» («premium pension»). Ces sommes peuvent être investies dans des fonds privés qui sont choisis par le salarié. Cela a eu pour effet d'introduire un élément de capitalisation dans ce qui était jusqu'alors exclusivement un système par répartition. Les personnes qui n'atteignent pas le niveau minimum bénéficient d'une garantie de retraite complémentaire financée par l'État.

5.5. Le deuxième pilier du système des retraites comporte une retraite professionnelle financée par l'employeur et le salarié. Désormais, cela comprend également un élément de retraite à prime («premium pension»). Enfin, un grand nombre de gens complètent leur retraite par une retraite privée.

5.6. Compte tenu de la situation démographique évoquée plus haut, il paraît inévitable que l'on s'oriente encore davantage dans le sens de régimes par capitalisation, et non dans celui de régimes par répartition, au cours des trente prochaines années. Cela n'implique pas nécessairement la privatisation du système; il est parfaitement possible, et même souhaitable, que les pouvoirs publics gèrent des régimes par capitalisation.

6. La recherche-développement

6.1. Les dépenses consacrées par les entreprises et les pouvoirs publics à la recherche-développement représentent, à elles seules, la source la plus importante d'idées nouvelles. S'il est vrai que les dépenses de recherche-développement sont considérablement plus importantes aux États-Unis qu'en Europe, c'est en Suède que le niveau de dépenses de recherche-développement par habitant est le plus élevé de l'UE. Comme le montre le tableau 11, les dépenses de la Suède en ce domaine dépassent celles du Japon, sont proches des niveaux américains et sont presque deux fois supérieures à la moyenne de l'UE à 14 (non compris le Luxembourg).

6.2. En Suède, les dépenses de recherche représentent quelque 3,8 % du PIB, mais pour 85 %, cette recherche est menée dans des entreprises, et c'est pourquoi il s'agit davantage de recherche appliquée que de recherche fondamentale. En ce domaine, il y a lieu de s'inquiéter du nombre d'entreprises suédoises de première importance qui sont passées sous le contrôle de sociétés multinationales étrangères, processus qui va probablement se poursuivre. L'une des conséquences en est que l'on court le risque de voir ces entreprises concentrer les activités de recherche dans des centres de recherche mondiaux, ce qui pourrait avoir pour effet de dégrader leurs activités de recherche situées en Suède.

6.3. Traditionnellement, les universités sont considérées comme un foyer de recherche pure, mais elles s'engagent de plus en plus dans le domaine de l'exploitation commerciale. Les recettes des services de recherche universitaires proviennent maintenant principalement de l'essaimage d'entreprises, et non des dépôts de brevets. Dans ce contexte, le fait qu'en Suède, en vertu de la loi, tous les droits de propriété industrielle

appartiennent à l'inventeur, quel qu'ait été le mode de financement de la recherche, constitue une contrainte pour les activités de recherche fondamentale, dans la mesure où cela réduit les revenus des universités susceptibles d'être utilisés pour financer de nouveaux projets de recherche.

7. La nouvelle économie

7.1. La dernière décennie a vu l'apparition d'une «nouvelle économie» fondée sur l'utilisation des technologies de l'information (TI). L'une des principales raisons de ce phénomène est que l'Internet a créé et a imposé une norme globale. Il s'agit peut-être là de la norme la plus importante qui ait jamais été créée. Avant la création de cette norme, les ordinateurs utilisaient différentes plates-formes techniques qui étaient incompatibles; les clients étaient donc captifs d'un système donné. L'effet de la normalisation a été de déplacer plus que jamais auparavant le pouvoir vers les utilisateurs des TI, et dans le même temps, cela a provoqué une restructuration large et fondamentale de tous les types d'activité commerciale, industrielle, administrative et privée. Le processus de mondialisation découle de la capacité à échanger librement des informations.

7.2. Traditionnellement, les technologies sont considérées comme étant l'application de découvertes scientifiques; de nos jours, les TI ont modifié cela: maintenant, les découvertes ont lieu au niveau technologique. Les TI diffèrent des technologies de pointe qui les ont précédées en ce qu'elles rationalisent et accélèrent les flux d'information au lieu de déplacer des objets. La nouvelle économie implique la création de conditions nouvelles pour l'ensemble de l'économie; parler des TI ne signifie pas simplement parler d'entreprises qui réussissent dans l'informatique, mais aussi parler des effets de l'utilisation des TI dans tous les types d'entreprises et d'organisations, y compris dans le secteur public. Les nouvelles technologies impliquent une restructuration fondamentale des flux d'information des entreprises. Les délimitations anciennes disparaissent:

- entre les peuples;
- entre les industries;
- entre les biens et les services;
- entre les entreprises et à l'intérieur des entreprises;
- entre employeurs et salariés;
- entre travailleurs manuels et intellectuels;
- entre travail et loisirs;
- entre bureau et domicile.

7.3. Les individus vivent de différentes manières les conséquences de la nouvelle économie. En tant que consommateurs, ils peuvent bénéficier d'une meilleure information, d'un plus grand choix de biens et de services et de prix plus bas grâce à l'accès à un marché mondial; en tant que salariés, ils peuvent avoir les avantages d'un travail plus indépendant, aussi bien individuellement qu'en équipe, et ils peuvent bénéficier aussi d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande autorité, des possibilités qu'offrent des revenus plus importants et de la faculté d'acquérir de nouvelles compétences pendant toute leur vie professionnelle; en tant que citoyens, ils ont les moyens d'être mieux informés, d'exercer davantage d'influence et de maintenir des contacts plus étroits avec les pouvoirs publics.

7.4. La Suède a été l'un des pays pionniers dans l'utilisation des TI. Les entreprises suédoises et les pouvoirs publics suédois ont été prompts à investir, et ont investi fortement, dans les nouvelles technologies. Ce processus a été facilité par les facteurs suivants:

- l'existence dans les entreprises suédoises d'un haut niveau de compétences de gestion;
- un niveau d'éducation généralement élevé parmi la population;
- l'absence de résistance syndicale à l'adoption des nouvelles technologies.

7.4.1. Au plan national, le gouvernement a apporté une contribution de première importance à la diffusion des connaissances nécessaires à l'utilisation de l'informatique en créant un programme d'incitation fiscale à l'achat d'ordinateurs personnels pour l'utilisation domestique. Grâce à cela, le total des dépenses consacrées aux TI, en Suède, est en pourcentage du PIB non seulement supérieur à celui de tout autre pays d'Europe, mais aussi supérieur à celui des États-Unis, et considérablement supérieur à celui du Japon (tableau 12). Par rapport à l'indice des infrastructures de la société de l'information calculé en l'an 2000 par IDC (qui fait partie de l'«International Data Group»), la Suède se situe au premier rang mondial (tableau 13).

7.5. Cette nouvelle économie se caractérise par une croissance élevée de la productivité totale des facteurs et par une faible inflation. Le tableau 14 montre que les pays nordiques (la Suède, le Danemark, la Finlande et la Norvège) ont connu au cours de la période de référence une baisse importante de leur inflation, baisse qui s'est accompagnée d'une forte augmentation de la productivité totale des facteurs; l'on observe les mêmes tendances aux États-Unis, mais dans une mesure moindre. Inversement, l'on constate dans l'UE (non compris les pays nordiques, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Luxembourg) une réduction de l'inflation, mais aussi un déclin spectaculaire de la productivité totale des facteurs; pour le Japon, l'on constate un phénomène semblable, mais d'un moindre degré. Cela se traduit par la place qu'occupent dans la nouvelle économie les pays de tête et les pays en retard, selon l'étude de «benchmarking» réalisée par la Commission européenne en 1998 (tableau 15).

7.6. L'un des objectifs définis lors du Conseil de Lisbonne était le suivant: les États membres devaient faire en sorte d'assurer pour 2003 un accès électronique généralisé aux principaux services publics. C'est uniquement par rapport à cet indicateur que la Suède ne se trouve pas parmi les pays de tête en matière de TI; à cet égard, la Suède se situe, dans une mesure négligeable, en dessous de la moyenne de l'UE (tableau 16). Cet indicateur donne la mesure des progrès réalisés par les gouvernements nationaux dans l'exploitation du potentiel de l'Internet. Il mesure la capacité des gouvernements et des entreprises à utiliser l'Internet pour mener à bien des processus administratifs obligatoires (ce que l'on appelle «B2A» pour «business-to-administration», c'est-à-dire la communication entre les entreprises et les administrations); la Suède doit encore faire des efforts en ce domaine.

7.7. Afin de maintenir l'avance que possède la Suède dans la nouvelle économie, et afin d'exploiter les avantages que cela peut procurer, il sera nécessaire d'adopter certaines mesures. Les entreprises, les salariés et les ménages suédois ont été prompts à adopter les nouvelles technologies, mais il y a lieu d'améliorer l'acceptation du changement. Il faudra que les organisations syndicales maintiennent la souplesse de leur démarche par rapport aux nouvelles technologies, aux nouvelles méthodes de travail, aux nouvelles techniques d'organisation et aux nouvelles formes de rémunération. L'exploitation du potentiel de la nouvelle économie nécessite des capitaux; il faut apporter des améliorations à l'accès aux capitaux à risque sur le marché boursier, en particulier l'accès au capital-risque, notamment pour les PME. Une autre mesure bénéfique serait la création d'installations commerciales partagées pour permettre aux PME de développer leurs capacités de communication d'entreprise à entreprise (dite «B2B» pour «business-to-business») et d'entreprise à client (communication dite «B2C» pour «business-to-client»).

8. Privatisation et déréglementation

8.1. La déréglementation des activités à financement public et leur exposition à la concurrence ont débuté sur une grande échelle en Suède dans les années 90. En même temps, les lois sur la concurrence ont été renforcées et alignées plus étroitement sur les normes de l'UE. Toutefois, une part non négligeable de l'économie suédoise reste à l'abri de la concurrence. L'activité du secteur public en Suède représente encore 650 milliards de couronnes suédoises, dont 150 milliards de couronnes environ représentent le secteur ouvert à la concurrence. Certaines activités, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, continuent d'être sous-exposées à la concurrence, notamment la distribution, tandis que d'autres, tels que le logement, restent fortement réglementés. Dans certains domaines, notamment les télécommunications, il y a lieu d'agir davantage pour réglementer la situation du fournisseur en place et pour éliminer les entraves à l'entrée dans le secteur.

8.2. Comme dans d'autres pays, les résultats ont été mitigés. La distribution d'électricité et la production d'électricité ont été ouvertes à la concurrence, et l'on compte actuellement environ 160 entreprises dans ce secteur d'activité. En conséquence, c'est en Suède que les prix de l'électricité distribuée aux

consommateurs nationaux sont les plus bas de l'UE, bien qu'une très forte augmentation générale des prix survenue en 2001 ait amené le gouvernement à procéder à un examen de la situation concurrentielle dans ce secteur. Une famille moyenne peut économiser, chaque trimestre, une somme non négligeable en choisissant le bon fournisseur de services. La déréglementation des taxis a entraîné une réduction des prix et une augmentation de 25 % du nombre de taxis disponibles. La déréglementation des marchés des services a provoqué une forte croissance.

8.2.1. En revanche, la privatisation des navettes ferroviaires dans la zone de Stockholm a déclenché initialement une année de confusion parce que l'opération avait été mal préparée, et l'on constate des cas de détérioration de la qualité des soins aux personnes âgées là où ces services ont été privatisés.

8.3. D'une manière générale, les consommateurs sont les principaux bénéficiaires de ce processus, mais les salariés ont aussi bénéficié de l'élargissement du choix d'employeurs et des effets positifs qu'a exercés dans la plupart des cas la privatisation sur la création d'emplois. Une enquête récente a montré que 46 % des personnes interrogées jugeaient les résultats positifs dans l'ensemble, tandis que 27 % étaient d'avis que les résultats avaient été négatifs; 65 % se sont déclarés favorables au principe de la possibilité de choix entre fournisseurs publics de services et fournisseurs privés, et 15 % seulement s'y sont déclarés opposés.

8.4. Certaines inquiétudes se sont manifestées par rapport au fait que suite à la déréglementation, des monopoles publics d'autres pays pénètrent sur le marché suédois et créent des distorsions de concurrence en tirant parti de la situation de monopole qui est la leur sur leur marché national. L'on a le sentiment que cela équivaut à une renationalisation de certaines parties de l'économie suédoise par d'autres États membres.

8.5. Le gouvernement a pris l'initiative de réduire les charges administratives pesant sur les petites entreprises en exemptant les entreprises les plus petites de l'application de certaines réglementations. Cela devrait avoir pour effet d'encourager la création d'entreprises et d'améliorer le taux de réussite de ces entreprises.

9. La fiscalité

9.1. Comme on l'a déjà indiqué, la fiscalité, en Suède, atteint des niveaux très élevés. La stratégie de l'avenir doit consister à faire des progrès fondés sur les réalisations des dernières années, en renforçant l'efficacité du système de fiscalité et de prestations («tax-benefit system») et sa capacité à fournir de la protection sociale. Pour le moyen à long terme, il subsiste des possibilités non négligeables de poursuite de la rationalisation du régime de fiscalité et de prestations, sans mise en péril de ses objectifs sociaux.

9.2. Le système fiscal devrait être conçu en fonction d'un objectif de motivation maximale de la main-d'œuvre. En même temps, il est nécessaire d'atténuer l'incitation à transformer les revenus du travail en revenu de capital, incitation qui constitue une difficulté essentielle du régime d'imposition des revenus des ménages bi-actifs («dual income taxation»). Il y aurait également avantage à apporter des réformes structurelles à l'impôt sur la fortune, à supprimer des régimes dérogatoires qui favorisent les plus riches et à relever le seuil applicable afin d'exclure les biens immobiliers de valeur moyenne.

10. Conclusions

10.1. L'économie suédoise a réussi à surmonter la récession du milieu des années 90, et sa situation est maintenant meilleure qu'elle ne l'a jamais été au cours des trois dernières décennies.

10.2. L'un des éléments essentiels de cette reprise est le fait que l'on ait imposé aux dépenses publiques des plafonds «glissants» pour des périodes triennales. Cela a eu pour effet d'introduire dans la gestion macroéconomique, en Suède, une mesure anticyclique qui devrait avoir pour effet de stabiliser le cycle conjoncturel et d'assurer le caractère durable de la reprise; cela devrait aider aussi le gouvernement à atteindre un niveau durable de protection sociale, indépendamment des évolutions du cycle conjoncturel. La possibilité d'un retour de l'inflation constitue un facteur négatif susceptible de se manifester si la production continue à dépasser son potentiel. Les pénuries croissantes de main-d'œuvre indiquent que l'écart de production va se fermer dans un proche avenir, si cela n'est pas déjà fait.

10.3. La Suède adhère au modèle social nordique, qui se caractérise par un système de protection sociale hautement développé et, en conséquence, par une fiscalité élevée. Il existe un consensus général quant à l'idée que l'on doit conserver le modèle social tout en faisant en sorte qu'il soit durable et capable de s'adapter aux données de la nouvelle économie. Comme l'a déclaré le ministre suédois du commerce, Leif Pagrotsky, le défi à affronter ne consiste pas à mettre fin au modèle social européen, mais à le moderniser de manière à apporter aux citoyens européens une sécurité favorable au changement, plutôt qu'une sécurité qui mette à l'abri du changement.

10.4. L'on constate en Suède à la fois des taux de chômage inférieurs et des taux d'activité supérieurs à ceux de la plupart des autres pays. La politique du gouvernement suédois destinée à lutter contre la montée du chômage au milieu des années 90 associait des politiques actives du marché du travail et des subventions à l'emploi. Les premières sont plus coûteuses, mais l'on estime qu'elles conviennent mieux pour le long

terme; toutefois, leur mode de fonctionnement a fait l'objet de certaines critiques. L'OCDE a indiqué que le fonctionnement du marché du travail se trouverait amélioré par de nouveaux assouplissements des réglementations protectrices de l'emploi, par une amélioration de la mobilité régionale et par une poursuite de la tendance à la réduction de la compression des salaires. La question de savoir si ces mesures sont souhaitables et réalisables fait actuellement l'objet, en Suède, d'un débat intense.

10.5. La Suède partage avec la plupart des autres pays le fait d'être confrontée à de graves problèmes démographiques. Le gouvernement a récemment apporté des réformes au système des retraites en vue de lutter contre ces problèmes. S'il est vrai que les réformes ont amélioré le caractère durable des prestations de retraite, de nouvelles mesures devront néanmoins être prises si l'on veut pouvoir répondre aux attentes actuelles de la population active par rapport à la retraite.

10.6. La Suède consacre une part plus importante de son PIB à la recherche-développement que la plupart des autres pays, mais ces activités se situent principalement dans les entreprises et, de ce fait, elles ont un caractère de recherche-développement appliquée, plutôt que de recherche pure. L'internationalisation des grandes entreprises de Suède pourrait avoir pour conséquence un déplacement de ces activités vers d'autres pays.

10.7. La Suède se trouve dans le groupe de tête des acteurs de la nouvelle économie, mais le rythme auquel cette économie progresse et l'importance des mutations qui en résultent signifient que la Suède ne peut pas se permettre de relâcher ses efforts, si elle veut pouvoir maintenir cette position. Elle est bien placée pour exploiter les possibilités qui s'offrent, mais les résultats réels dépendront pour une grande part de la mesure dans laquelle elle réussira à commercialiser son expertise considérable.

10.8. Une très forte activité s'est déployée dans le domaine de la déréglementation et de la privatisation des monopoles publics, mais des parts non négligeables de l'économie suédoise demeurent protégées de la concurrence. La déréglementation n'a pas toujours été une réussite sans mélange et les avis sont partagés quant au degré de privatisation souhaitable et quant à la forme que doit prendre la privatisation, mais en général, le principe d'un renforcement de la concurrence bénéficie d'un soutien majoritaire. La poursuite de la réduction de la part d'activité commerciale qui reste aux mains de la puissance publique paraît inévitable. Il faudrait que soit plus largement reconnue l'importance d'un recyclage des cadres ayant exercé leurs fonctions exclusivement dans le secteur public, pour leur permettre de s'adapter aux rigueurs d'un marché concurrentiel.

10.9. Le gouvernement a pris des mesures pour aider les petites entreprises en les exemptant de l'application de certaines réglementations, mais la mise au point de meilleurs systèmes de financement des PME reste une priorité.

10.10. Par de nombreux aspects, l'évolution économique, sociale et technique de la Suède au cours de la dernière décennie est l'histoire d'une réussite. Le défi qu'il faut affronter à l'avenir est celui qui consiste à bâtir sur cette réussite en maintenant l'avance technologique, en renforçant la producti-

tivité, en modernisant le marché du travail et en perfectionnant la fiscalité de manière à créer un système de protection sociale durable et plus perfectionné, sur lequel puisse s'appuyer l'esprit de cohésion sociale qui se trouve au cœur de la société suédoise.

Bruxelles, le 29 novembre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs
