ISSN 0378–7052

Journal officiel

des Communautés européennes

C 367

43e année

20 décembre 2000

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information — Sommaire — Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

Session de septembre 2000

2000/C 367/01 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant, pour la septième fois, la directive 76/768/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques» 1

2000/C 367/02 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité» 5

2000/C 367/03 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen modifiant la directive 95/53/CE du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale et la directive 1999/29/CE du Conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux» 11

2000/C 367/04 Avis du Comité économique et social sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne» 14

Prix: 19,50 EUR

FR

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2000/C 367/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) nº 574/72 du Conseil fixant les modalités du règlement (CEE) nº 1408/7»	18
2000/C 367/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements» (version codifiée)	21
2000/C 367/07	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre»	22
2000/C 367/08	Avis du Comité économique et social sur «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»	26
2000/C 367/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone en ce qui concerne l'année de base pour l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures»	32
2000/C 367/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone en ce qui concerne les inhalateurs doseurs et les pompes médicales d'administration de médicaments»	33
2000/C 367/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité générale des produits»	34
2000/C 367/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 2759/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc»	40
2000/C 367/13	Avis du Comité économique et social sur «Les sources d'énergie renouvelables — une contribution des zones rurales à la protection active du climat et au développement durable»	44
2000/C 367/14	Avis du Comité économique et social sur «Les défis posés par l'UEM aux marchés financiers»	49
2000/C 367/15	Avis du Comité économique et social sur le thème «Suivi, évaluation et optimisation de l'impact économique et social de la RDT: du 5e programme-cadre au 6e programme-cadre»	61

FR

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant, pour la septième fois, la directive 76/768/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques»

(2000/C 367/01)

Le 26 mai 2000, 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 «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1er septembre 2000 (rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 87 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention le présent avis.

Préambule

La directive de base (directive 76/768/CEE) a pour principal objectif la sauvegarde de la santé publique. Le bilan de la situation actuelle du marché des cosmétiques montre clairement que cette directive a permis d'améliorer la qualité des produits cosmétiques. Par la suite, la directive 93/35/CE du Conseil du 14 juin 1993 (dénommée sixième amendement à la directive 76/768/CEE) s'est fixé pour objectif complémentaire, mais tout aussi prioritaire, la réduction de la souffrance des animaux soumis à des tests malgré tout nécessaires pour garantir la sécurité des consommateurs, grâce au développement de méthodes alternatives validées. Toutefois, depuis l'approbation de ladite directive, seules trois méthodes alternatives ont été validées à ce jour, malgré les efforts fournis.

Il convient de signaler que le pourcentage d'animaux utilisés s'est considérablement réduit par rapport à l'ensemble des expérimentations animales visant à garantir la sécurité des produits (des estimations indépendantes et autorisées, fondées sur le deuxième rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif au nombre d'expérimentations réalisées à travers l'Union européenne, laissent entendre que seulement 0,3 % des expériences concernent les produits cosmétiques). Il y a également lieu de signaler que ces expériences ne prévoient pas de sacrifier les animaux utilisés ni de leur infliger des souffrances inutiles. Les espèces les plus couramment utilisées sont les cobayes, les rats, les cochons d'Inde, les lapins, les poissons; en aucun cas des primates ne sont utilisés à de telles fins.

1. Introduction

1.1. La septième proposition de modification de la directive 76/768 du Conseil poursuit les quatre objectifs suivants:

— introduire une interdiction définitive et permanente de la réalisation d'expérimentations sur des animaux pour les produits cosmétiques finis sur le territoire des États membres de l'Union européenne;

— modifier l'interdiction de la mise sur le marché des produits cosmétiques contenant des ingrédients ou des combinaisons d'ingrédients expérimentés sur des animaux, dès que des méthodes alternatives validées seront disponibles (report de la date d'entrée en vigueur prévue actuellement à trois ans après la transposition de la directive par les États membres);

— réviser les dispositions législatives actuelles, afin de les rendre conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et applicables sur le plan juridique et en pratique;

— réglementer l'utilisation de revendications selon lesquelles un produit cosmétique ou les ingrédients qui entrent dans sa composition n'ont pas fait l'objet d'une expérimentation animale, afin d'améliorer l'information fournie aux consommateurs et pour s'assurer que de telles revendications n'induisent pas en erreur les consommateurs.

1.2. La définition de «produits cosmétiques» proposée dans la directive 96/35/CEE couvre toute une série de produits qui ne se limitent pas aux produits de beauté proprement dits. L'article 1 de ladite directive stipule précisément que «par "produits cosmétiques" on entend toute substance ou préparation destinée à être mise en contact avec les diverses parties superficielles du corps humain ou avec les dents et les muqueuses buccales en vue, exclusivement ou principalement, de les nettoyer, de les parfumer, d'en modifier l'aspect et/ou de corriger les odeurs corporelles et/ou de les protéger ou de les maintenir en bon état».

1.2.1. L'annexe I de la directive 76/768/CEE précise quels sont les différents produits concernés. Cette liste englobe toute une série de produits allant par exemple des savons de toilette aux préparations pour le bain, en passant par les shampooings, les produits pour le rasage, les dentifrices, les déodorants, les produits bronzants, les crèmes hydratantes, les crèmes nourrissantes, les parfums et les produits de maquillage.

1.2.2. Ces produits étant destinés à un usage quotidien tout au long de la vie, ils ne doivent pas être nocifs, ni immédiatement (par exemple du fait qu'ils déclenchent des réactions allergiques) ni à long terme (par exemple du fait qu'ils sont susceptibles d'induire des cancers ou des malformations fœtales). Afin de protéger la santé humaine, il faut évaluer la sécurité du produit fini et celle des ingrédients qui entrent dans sa composition, en prenant en considération le profil toxicologique général des ingrédients, leur structure chimique et leur niveau d'exposition.

1.3. Pour des raisons relatives à la sécurité des consommateurs, il n'est pas possible de renoncer aux tests de sécurité. La directive contient également des listes de substances interdites, de substances soumises à certaines restrictions et conditions, et de substances admises. Ces listes sont régulièrement adaptées au progrès technique, sur avis du Comité scientifique des produits cosmétiques et des produits non alimentaires (SCCNFP).

1.4. Parmi les exigences éthiques relatives au respect de la vie soutenues par l'opinion publique et partagées par la communauté scientifique ainsi que par un nombre considérable d'institutions et de pouvoirs publics autres que les parties directement concernées par ce problème, figure la nécessité de réduire le nombre des tests et des animaux qui y sont soumis, ainsi que la durée des expériences et la souffrance qu'elles occasionnent, dans la mesure du possible et dans les plus brefs délais, sans pour autant renoncer à garantir la sécurité des consommateurs.

1.5. Afin que les mesures adoptées soient efficaces et applicables, il faut également tenir compte des contraintes découlant du respect des règles du commerce international, notamment celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout en évitant que l'interdiction de la mise sur le marché des produits cosmétiques contenant des ingrédients testés sur des animaux après le 30 juin 2000 ne devienne une mesure discriminatoire contraire aux règles de l'OMC, en particulier à l'article III.4 du GATT.

1.6. La proposition de directive propose par conséquent d'interdire la réalisation de tests sur des animaux sur le territoire des États membres à compter de la date de transposition de la directive par les États membres pour les produits cosmétiques finis et dans un délai de trois ans pour les ingrédients, après publication au JOCE d'une méthode alternative scientifiquement validée ou approuvée par le Centre européen pour la validation des méthodes alternatives (ECVAM) et reconnue applicable aux produits cosmétiques par le SCCNFP, pour autant que de telles méthodes «offrent au consommateur un degré de protection équivalent» (article 4 bis, paragraphe 1, point b). Une telle interdiction en matière d'expérimentation ne s'accompagne pas d'une interdiction de commercialiser des produits cosmétiques testés sur des animaux afin d'éviter des formes de discrimination entre des produits d'origines géographiques diverses, qui constitueraient une violation des règles de commercialisation en vigueur et du droit international.

1.7. Afin d'améliorer l'information fournie au consommateur, la présente proposition prévoit également la possibilité pour le fabricant ou la personne responsable de la mise sur le marché de produits cosmétiques de revendiquer que ni le produit, ni son prototype ni les ingrédients qui entrent dans sa composition n'ont fait l'objet d'une expérimentation animale (directe ou indirecte), conformément aux lignes directrices contenant des indications spécifiques visant à garantir l'utilisation de critères communs, une interprétation univoque et surtout à éviter que le consommateur ne soit induit en erreur.

1.8. La proposition de directive prévoit enfin une série d'interventions formelles destinées à adapter le nom du Comité scientifique des produits cosmétiques et des produits non alimentaires destinés aux consommateurs (SCCNFP) et du Comité permanent des produits cosmétiques, ainsi que les procédures décisionnelles suite à l'adoption de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité approuve les objectifs de la proposition de directive, dont le principal consiste à protéger la santé publique et implique par conséquent la nécessité d'effectuer certains tests toxicologiques pour évaluer la sécurité des produits cosmétiques pour la santé humaine, et qui vise à supprimer l'expérimentation animale, de façon progressive et dans les limites du possible, tout en clarifiant les modalités de fonctionnement et les délais pour que l'interdiction de telles expérimentations devienne effective sur le territoire des États membres.

2.2. La proposition de directive fournit les précisions nécessaires concernant le champ d'application de l'interdiction dans le cas des ingrédients ou combinaisons d'ingrédients, cet aspect ayant donné lieu à des interprétations et des applications parfois divergentes. La proposition de directive stipule également la date d'application de cette interdiction. Elle est fixée à trois ans après la transposition de la directive par les États membres, mais pourra éventuellement être reportée de deux ans s'il n'a pas été possible de développer des méthodes scientifiquement validées comme offrant au consommateur un degré de protection équivalent.

2.2.1. Le Comité est conscient du caractère complexe et ardu de tâches telles que le développement, la validation, l'harmonisation et la mise en place d'une législation concernant les méthodes alternatives. Il approuve également la proposition de la Commission selon laquelle trois méthodes alternatives seulement ont été validées à ce jour, malgré les efforts fournis depuis l'approbation de la directive 93/35/CEE (dénommée sixième amendement à la directive 76/768/CEE), et qui stipule que les perspectives en matière de recherche sont moins prometteuses en ce qui concerne les effets à long terme et certains effets oculaires et cutanés aigus (difficultés dans l'harmonisation de certains types de tests in vitro, comme par exemple ceux concernant la sensibilité cutanée et l'irritation oculaire).

2.2.2. Le Comité juge lui aussi nécessaire de fixer des objectifs précis pour la réduction progressive et l'interdiction finale des expérimentations animales, et espère que tous les moyens seront mis en œuvre afin de respecter les dates fixées, tout en assurant la sécurité des consommateurs. Le Comité suggère que le délai prévu initialement soit néanmoins reporté s'il s'avérait impossible d'atteindre les résultats escomptés.

2.3. L'objectif éthique consistant à rendre effective la règle dite des «3 R» (substitution de l'expérimentation animale ou «replacement», réduction du nombre de tests ou «reduction», perfectionnement des techniques ou «refinement») implique cependant la nécessité de fournir un effort accru en matière de recherche au sein des Centres communs de recherche, des laboratoires de recherche privés et universitaires, ainsi que des centres de recherche nationaux. Le Comité invite la Commission à mettre tous les moyens en œuvre afin de dégager des ressources suffisantes, notamment dans le cadre du cinquième programme-cadre de recherche et pour l'ECVAM.

2.4. Le Comité se félicite vivement que la Commission s'engage à publier dans les plus brefs délais les méthodes alternatives validées au niveau communautaire (approuvées par l'ECVAM et reconnues applicables aux produits cosmétiques par le SCCNFP) afin de garantir la sécurité des ingrédients ou combinaisons d'ingrédients utilisés, pour autant que ces méthodes offrent au consommateur un degré de protection équivalent. Ces méthodes devraient être diffusées par tous les moyens disponibles et être appliquées par l'industrie dans les plus brefs délais.

2.5. Le Comité approuve l'approche innovante en matière d'acceptation réglementaire au niveau européen, qui constitue un instrument suffisant pour permettre des propositions législatives concernant les expérimentations réalisées grâce à des méthodes alternatives. Cette initiative originale en matière d'acceptation réglementaire des méthodes alternatives validées permet d'éviter le processus d'acceptation par tous les États membres de l'OCDE, qui s'étend sur plusieurs années.

2.6. Le Comité approuve et soutient également l'engagement de la Commission en faveur d'une intensification des négociations au sein de l'OCDE pour garantir une acceptation réellement mondiale des méthodes alternatives pouvant se substituer à l'expérimentation animale, et obtenir la reconnaissance mutuelle des données produites pour démontrer la sécurité des produits ou des ingrédients à travers des méthodes alternatives validées et harmonisées (en évitant ainsi que ces études soient refaites sur des modèles animaux).

2.7. Le Comité se dit préoccupé par les coûts additionnels qu'entraînera l'interdiction de procéder à des expérimentations animales pour l'industrie, en particulier les PME, surtout en termes de compétitivité au niveau mondial si les pays tiers n'appliquent pas rapidement les mêmes méthodes que celles validées et approuvées au sein de l'UE.

2.7.1. Le Comité invite la Commission à veiller à ce que la nouvelle législation européenne n'occasionne pas de distorsions sur le marché intérieur et dans les échanges commerciaux avec d'autres régions au détriment des produits européens.

2.8. L'intervention de la Commission, en consultation avec les États membres, afin d'élaborer les lignes directrices en vue d'une information meilleure et plus complète du consommateur, est nécessaire pour éviter tout risque de confusion ou d'abus et pour éviter d'induire le consommateur en erreur. L'expérience montre un recours généralisé à des expressions relatives à la non utilisation de l'expérimentation animale pour les produits cosmétiques finis, sans aucune spécification quant aux ingrédients entrant dans leur composition, ainsi qu'une tendance à qualifier certains ingrédients de «naturels» comme si cette appellation impliquait qu'ils ne soient soumis à aucune expérimentation. Le Comité reconnaît la qualité des travaux que la Commission a engagés à ce sujet. À cet égard, il propose que soient appliquées dans les plus brefs délais des règles et des lignes directrices précises en matière d'étiquetage, indépendamment des propositions législatives contenues dans la directive à l'examen et susceptibles de se prolonger de façon excessive.

2.9. Le rapport annuel sur les progrès réalisés en matière de développement, de validation et d'acceptation légale de méthodes pouvant être substituées à l'expérimentation animale (que la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil jusqu'à l'entrée en vigueur de l'interdiction visée au paragraphe 1, point b, conformément aux dispositions de l'article 4 bis, paragraphe 3) doit contenir, outre des données précises sur le nombre et le type d'expérimentations effectuées sur des animaux en ce qui concerne les produits cosmétiques, une information sur les réactions indésirables observées (cette mesure est également prévue par la directive 93/35/CEE et partiellement mise en œuvre par les États membres) et sur les risques connus pour la santé humaine.

2.10. L'information que les États membres doivent transmettre à la Commission dans les domaines couverts par la directive 76/768/CEE et ses modifications — et plus particulièrement le sixième amendement faisant l'objet de la directive 93/35/CEE — n'est pas toujours actualisée ou fiable. Le Comité invite la Commission à procéder à un contrôle plus strict à cet égard, et à définir un cadre général pour les dispositions du droit interne adoptées entre-temps par les États membres et pour leur application.

3. **Observations particulières**

3.1. La sécurité des consommateurs devrait faire l'objet d'une attention particulière, surtout pour certaines catégories de la population comme par exemple les enfants de 0 à 3 ans, pour lesquels le Comité recommande d'évaluer l'opportunité d'imposer des restrictions plus sévères, par exemple en matière de parfums, concernant les listes des substances admises pour les produits destinés aux enfants en bas âge.

3.2. L'extension continue des maladies allergiques et la diffusion massive des allergies dues à la pollution de l'air et aux aliments, soulève la question de la nécessité d'élargir l'éventail des méthodes à mettre en œuvre et de ne pas se limiter aux tests toxicologiques, mais d'étudier les éventuels effets secondaires et de les mentionner sur les étiquettes.

3.3. L'utilisation de substances aromatiques et d'agents parfumants présentant une nature extrêmement complexe, parfois ignorée ou couverte par le secret industriel, est très courante pour ce qui concerne les produits cosmétiques. En effet, la complexité de la structure de telles substances rend impossible l'énumération des différents ingrédients entrant dans leur composition. Il y aurait toutefois lieu que l'étiquetage fasse mention de la présence de telles substances grâce à une nomenclature appropriée, au moins lorsque le risque d'une réaction allergique a été prouvé.

3.4. Il faudrait interdire l'utilisation de substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour l'appareil reproducteur et inscrites sur la liste des substances dangereuses dressées par la directive 67/548/CEE, ainsi que, d'une façon plus générale, l'utilisation des substances dont le caractère allergène a été prouvé, étant donné l'usage prolongé des produits cosmétiques par le consommateur.

3.5. Les producteurs et les fournisseurs de substances ou de produits semi-finis destinés à la fabrication des produits cosmétiques devraient fournir aux États membres et à la Commission l'information sur les tests de toxicité figurant déjà dans le dossier «sécurité» et la base de données sur la sécurité des substances (MSDS) afin de permettre, le cas échéant, une intervention rapide et plus efficace en faveur de la protection de la santé des citoyens.

3.6. Si l'on souhaite que l'étiquetage soit à la fois clair et complet, il est nécessaire d'y faire également figurer la date de péremption après avoir vérifié les données concernant la stabilité du produit fini, que le producteur devrait mentionner dans dossier.

3.7. En ce qui concerne les méthodes alternatives, le paragraphe 2.2 du document de la Commission ne fait pas référence à celles basées sur des cultures cellulaires d'origine animale ou humaine, qui devraient être étudiées en vue d'une éventuelle utilisation tant dans les études toxicologiques à court terme qu'à long terme.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité»

(2000/C 367/02)

Le 26 juin 2000, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la 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 8 septembre 2000 (rapporteuse: Mme Sirkeinen).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 105 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social suit avec grand intérêt l'évolution de la situation dans l'UE et dans les États membres quant au respect des obligations découlant du protocole de Kyoto, afin de lutter contre le changement climatique global. Étant donné que la production et l'utilisation de l'énergie est l'une des principales sources d'émissions de gaz carbonique dans l'UE et qu'une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables est l'un des moyens permettant de réduire ces émissions, le Comité se félicite que la Commission ait enfin, à titre d'action prioritaire dans ce domaine, présenté son projet de directive concernant les sources d'énergie renouvelables dans le marché intérieur de l'électricité.

1.2 Le Livre blanc «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables» [1] fixe à titre indicatif l'objectif du doublement d'ici à l'an 2010 de la part de l'énergie renouvelable dans la consommation intérieure brute d'énergie, la faisant passer de 6 % à 12 %. Cette part a été ensuite traduite en une part spécifique pour la consommation d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, l'électricité-SER, qui a maintenant été réévaluée à 22,1 %. Ce Livre blanc établit également un plan d'action global qui inclut parmi de nombreuses autres mesures une directive sur l'électricité-SER dans le marché intérieur de l'électricité. Dans son avis y relatif le Comité a approuvé dans l'ensemble l'initiative et les objectifs du Livre blanc, tout en estimant que l'objectif des 12 % était très ambitieux, et il a souligné la nécessité de prendre des mesures concrètes afin d'atteindre celui-ci.

1.3 Il a été décidé au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 d'accélérer le développement du marché intérieur de l'électricité, établi par la directive de 1996. Un marché intérieur qui fonctionne bien est à même de contribuer partiellement à la réalisation de l'objectif de l'augmentation de l'électricité-SER tout en favorisant l'utilisation efficace des ressources [2], des économies d'échelle et de meilleures conditions pour la R&D et l'innovation. Le marché intérieur de l'électricité ne peut fonctionner de manière satisfaisante que si tous les acteurs sont sur un pied d'égalité dans les différents États membres, à savoir que la concurrence et les échanges à l'intérieur de l'UE ne doivent pas être faussés par des actions nationales telles que des restrictions, des mesures de soutien, etc.

1.4 Plusieurs États membres ont instauré des systèmes visant à accroître la part de l'électricité-SER dans leur consommation nationale d'électricité. Une aide financière publique sous diverses formes et souvent substantielle est octroyée, ce qui est justifié par la nécessité de créer des conditions équitables pour cette forme d'énergie, les sources d'énergie conventionnelles bénéficiant d'une aide publique, dans certains cas directement sous forme de subvention, et en tout état de cause en n'internalisant pas tous les coûts externes dans les prix.

1.5 Le problème à résoudre de manière équilibrée est en substance le suivant: Comment accélérer le développement de l'électricité-SER et accroître sa part de marché tout en garantissant dans le même temps un fonctionnement satisfaisant du marché intérieur de l'électricité et en veillant à ne pas augmenter exagérément les coûts à la charge de l'état et des consommateurs.

2. La proposition de la Commission

2.1 Le présent projet de directive a pour objectif essentiel de créer un cadre qui facilite un accroissement significatif à moyen terme de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables («électricité-SER») dans l'UE. La promotion des sources d'énergie renouvelables figure au premier rang des priorités de la Communauté pour des motifs de sécurité et de diversification de l'approvisionnement énergétique, pour des raisons de protection de l'environnement et pour des raisons liées à la cohésion économique et sociale.

---

(1) Communication de la Commission: «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables — Libre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires» COM(97) 599 final. Avis CES JO 214, du 10.7.1998, p. 56.

(2) COM(1998) 246 final. Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie». JO C 407 du 28.12.1998.

2.2 Pour atteindre les objectifs de la directive, les États membres devront par conséquent fixer et respecter des objectifs nationaux de consommation intérieure future d'électricité-SER conformes au Livre blanc sur les énergies renouvelables et aux engagements nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre des obligations contractées à Kyoto. La Commission présente des objectifs nationaux indicatifs à l'annexe I du projet de directive.

2.3 La directive impose à la Commission de contrôler l'application des régimes de soutien en faveur des producteurs d'électricité générée à partir des sources d'énergie renouvelables et des sources conventionnelles dans les États membres et de présenter, au plus tard 5 ans après l'entrée en vigueur de la directive, un rapport sur l'expérience acquise par l'application et la coexistence de différents régimes de soutien dans les États membres.

2.4 La directive proposée prévoit en outre plusieurs mesures d'accompagnement destinées à créer des conditions équitables et à faciliter la pénétration de l'électricité-SER sur le marché intérieur de l'électricité, notamment en ce qui concerne les procédures administratives et les questions liées au réseau.

2.5 La directive propose que tous les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que la consommation d'électricité-SER se développe conformément aux objectifs énergétiques et environnementaux précités. Les États membres seront donc tenus:

— de fixer et de respecter chaque année des objectifs nationaux de consommation intérieure future d'électricité-SER en termes de kWh consommés ou en pourcentage de la consommation d'électricité pour les 10 prochaines années; ces objectifs seront compatibles avec les objectifs exposés dans le Livre blanc sur les sources d'énergie renouvelables;

— de publier chaque année leurs objectifs de consommation intérieure et les mesures prises et à prendre à l'échelon national pour atteindre ces objectifs.

2.6 Par conséquent, la directive contient une disposition selon laquelle les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les opérateurs de systèmes de transport et de distribution accordent sur leur territoire un accès prioritaire au transport et à la distribution d'électricité-SER.

3. **Observations générales**

3.1 La base juridique du projet de directive est l'article 95 du Traité CE, qui porte sur le marché intérieur, ce que le Comité approuve dès lors que l'objectif de cette directive est de faire en sorte qu'il soit possible d'augmenter la part de l'électricité-SER dans un marché intérieur de l'électricité qui fonctionne de manière satisfaisante. Le Comité considère toutefois que l'article 95 n'est pas suffisant pour imposer aux États membres des objectifs contraignants.

3.2 Les sources d'énergie renouvelables ont un rôle important à jouer en matière de lutte contre le changement climatique. Toutefois, ce rôle n'est que partiel et relativement limité dans le cadre du défi global que représente la réalisation des objectifs fixés à Kyoto. De plus, les SER font partie des grandes priorités de la Communauté pour des raisons de sécurité et de diversification des sources d'approvisionnement en énergie ainsi que de cohésion économique et sociale. En outre, les sources d'énergie renouvelables sont utilisées pour la production de chaleur et la cogénération chaleur/électricité qui, au plan économique, peuvent s'avérer plus efficaces et viables que la production d'électricité dans certaines circonstances. Afin de définir un cadre réaliste pour les actions actuellement proposées, la Commission devrait dresser un état des lieux général à très long terme de la situation énergétique.

3.3. Il faudrait tenir compte du fait que le projet de directive à l'examen ne constitue qu'une partie des actions engagées au niveau de l'UE pour la promotion des sources d'énergie renouvelables, à savoir qu'il traite de la relation entre l'électricité-SER et le marché intérieur de l'électricité. De nombreuses autres actions existent ou sont en cours d'élaboration telles que celles mentionnées dans le Livre blanc.

3.4. La Commission devrait considérer le fait qu'une sensibilisation des consommateurs (industrie, entreprises et citoyens) à l'utilisation de sources énergétiques alternatives constitue également un moyen de promouvoir l'électricité renouvelable. Du reste, une demande naturelle d'électricité-SER devrait être une priorité au bénéfice d'une situation de marché saine.

4. **Objectifs de la consommation d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables**

4.1. Le Comité souligne à nouveau la nécessité d'une action résolue afin de rendre possible une utilisation optimale du potentiel de l'électricité-SER. La part des SER dans la ventilation des différentes formes d'énergie ainsi que l'utilisation de chaque type de SER varient toutefois considérablement d'un État membre à l'autre à l'heure actuelle, en raison de différences géographiques, climatiques et économiques. Cela vaut également pour le potentiel d'accroissement de l'utilisation des SER.

4.2. Chaque État membre s'est engagé à la réalisation d'objectifs nationaux pour assumer sa part des engagements que l'UE a contractés à Kyoto. Les gouvernements sont tenus de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres programmes pour atteindre leurs objectifs définis à Kyoto. Le rôle des différents secteurs de l'économie, des différentes mesures à l'intérieur de chaque secteur et des instruments utilisés variera d'un État à l'autre. Des objectifs sectoriels contraignants au niveau de l'UE ainsi que leur transposition en objectifs nationaux sont difficiles à intégrer à cette approche. D'aucuns pourront toujours avancer que cela va clairement à l'encontre du principe de subsidiarité qui prévaut dans la réalisation des objectifs dans le cadre du partage des charges aux termes du protocole de Kyoto ainsi que du droit des États membres à décider de leur propre combinaison énergétique.

4.3. On pourrait assister à l'apparition de situations dans lesquelles un État membre a atteint les objectifs de Kyoto mais pas les niveaux de l'électricité-SER imposés dans la directive. Aussi, le Comité estime-t-il que la Commission devrait préciser les modalités d'une interaction entre les objectifs plus globaux du Protocole de Kyoto d'une part, et les objectifs sectoriels en matière d'électricité-SER, d'autre part. La coexistence de deux séries d'objectifs parallèles peut rendre les objectifs à atteindre par les États membres confus.

4.4. La Commission fait référence à l'utilisation d'une modélisation extrêmement sophistiquée qui servira de base à la fixation des objectifs indicatifs nationaux pour chaque État membre. Cependant la clarté n'est toujours pas faite quant aux critères spécifiques à chaque pays qui ont été utilisés, notamment pour ce qui est de l'étude approfondie de certaines données chiffrées nationales. Il est par conséquent difficile de débattre de l'«équité» de ce partage des responsabilités.

4.5. La Commission ne propose pas directement des objectifs nationaux contraignants pour l'électricité-SER, mais il semblerait néanmoins que l'approche proposée y conduise. Le Comité estime qu'il y a lieu de réévaluer la proposition sur ce point. De même, la nature juridique d'un «objectif indicatif» n'est pas claire et devrait être clarifiée, y compris la question des sanctions possibles en cas de non-respect de celui-ci.

4.6. Le Comité approuve la proposition selon laquelle les États membres sont tenus de publier leurs objectifs et leurs mesures, et de rendre compte de l'état d'avancement de leur mise en œuvre à la Commission en vue de l'élaboration d'un rapport d'évaluation annuel. Toutefois, de l'avis du Comité, les rapports nationaux devraient être basés sur les obligations et les mesures relevant de la responsabilité des États membres découlant des engagements pris par l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto, obligations et mesures auxquelles ils doivent se conformer dans leur ensemble, et ne pas couvrir de manière isolée l'électricité-SER. L'évaluation de la Commission devrait suivre la même approche, à savoir qu'elle doit déterminer si l'État membre agit dans le sens du respect de ses obligations considérées globalement et si le rôle de l'électricité-SER est pris en compte de manière viable dans ce contexte.

5. **Mécanismes de soutien**

5.1. Les SER peuvent et doivent contribuer au développement durable. Toute production et utilisation d'énergie a toutefois des effets sur l'environnement. La nature et l'ampleur des effets produits sur l'environnement par les diverses sources d'énergie renouvelables diffèrent considérablement. Dans l'optique de la durabilité, il est par conséquent nécessaire d'établir un bilan environnemental ou écologique spécifique pour chacune des technologies-SER. Cette évaluation environnementale devrait également tenir compte en particulier des effets indirects sur le changement climatique. Sur la base de ces bilans, un soutien pourra alors être accordé en priorité aux technologies-SER présentant un bilan écologique particulièrement positif et un potentiel de remplacement des énergies fossiles.

5.2. Dans l'accroissement de l'utilisation de l'électricité-SER, il faut également tenir compte des limites des capacités potentielles d'utilisation de nombreuses formes de SER. La biomasse est limitée en raison de l'utilisation des terres et de l'utilisation finale alternative. L'énergie hydroélectrique est tributaire des précipitations. L'énergie éolienne et solaire doit être équilibrée par une autre forme de production d'énergie, qui peut être régulée. Dans le cas de la biomasse, en particulier, les équilibres naturels et économiques essentiels ne doivent pas être rompus artificiellement.

5.3. L'argument selon lequel les coûts externes doivent être internalisés dans les prix de l'énergie pour pouvoir améliorer les conditions de l'expansion des SER est important et pertinent. Le problème est que jusqu'à présent, l'on ne dispose pas de méthode scientifiquement éprouvée et généralement admise pour ce faire. Les efforts consentis dans ce domaine sont essentiels et doivent se poursuivre. Entre-temps, et probablement pour longtemps encore, un soutien aux sources d'énergie renouvelables est nécessaire. D'une manière générale, cette situation est acceptable tant que la somme, en termes absolus, des efforts consentis à cette fin n'est pas disproportionnée par rapport au coût total de l'énergie.

5.4. Dans son avis sur le document de travail de la Commission, le CES a estimé qu'il faudrait engager une action volontariste au moyen de mesures communautaires pour créer le marché unique. Cela implique la conformité des différents régimes de soutien direct à un certain nombre d'exigences de base, de manière à ce qu'ils soient suffisamment compatibles les uns avec les autres, pour permettre de vrais échanges et partant, la concurrence. Le report de la définition d'un cadre harmonisé pour soutenir l'expansion de l'électricité-SER à l'an 2005, comme suggéré par la Commission, donne matière à préoccupation au Comité.

5.5. En l'absence d'incitants, la part des SER est susceptible de stagner voire de diminuer. Les États membres disposent déjà de différents régimes pour favoriser l'électricité-SER mais pour agir en accord avec les objectifs du Livre blanc et de la proposition de directive, ils doivent accroître considérablement leurs efforts. Il est clair qu'en l'an 2005, alors que la part de l'électricité-SER devra connaître une nette augmentation, cela risque d'entraîner des distorsions sur le marché.

5.5.1. Les investissements dans le secteur de l'électricité sont planifiés sur des décennies. Il est par conséquent essentiel d'offrir aux acteurs du marché de l'électricité une certitude quant aux conditions d'exploitation, au moins pour le moyen terme.

5.5.2. Aussi, après avoir établi et mis en œuvre leurs régimes pour des années, les États membres seront réticents à les changer. En particulier, lorsqu'on change un régime de soutien et donc son cadre d'application, se pose généralement le problème des investissements caducs.

5.5.3. Le CES approuve naturellement la Commission lorsqu'elle souligne que les règles applicables aux aides d'État s'appliquent dans ce domaine également. Mais, comme le constate la Commission elle-même, même dans le cadre de ces règles, les systèmes nationaux peuvent offrir des conditions différentes. Cela peut fausser le jeu du marché lorsque les producteurs de SER tenteront de bénéficier du système national offrant les meilleures conditions, et peut conduire ainsi à une course aux aides.

5.6. La Commission souligne à juste titre que l'on ne dispose pas encore de suffisamment d'expérience pour prendre une décision sur un système de soutien commun, à l'échelle de l'UE. À défaut d'une approche et d'un système communs, le Comité estime cependant qu'il y aurait lieu d'établir une série de principes dans les meilleurs délais. De l'avis du Comité, une possibilité serait de plafonner l'aide nationale. Pour chaque technologie, un montant maximal d'aide, un montant proportionnel calculé par exemple par rapport aux prix du marché ou en euros par kWh, pourrait être fixé à l'échelon de l'UE, compte tenu de la qualité de l'efficacité environnementale et de la disponibilité effectives de l'électricité produite par chaque technologie. Au final, c'est l'aide accordée, en termes absolus, ou une aide équivalente octroyée sous d'autres formes, qui a un impact sur la concurrence.

5.7. Le Comité approuve les principes définis à l'article 4 du projet de directive, lesquels doivent en tout cas s'appliquer aux régimes de soutien. Il se réjouit en particulier que la Commission ait retenu sa proposition, présentée dans un avis sur le document de travail, de prendre en considération les caractéristiques des technologies existant en matière de différentes énergies renouvelables.

5.8. En outre, le Comité propose de tenir compte des principes suivants:

— la charge pesant sur les finances publiques et, en particulier, le coût que le consommateur d'énergie doit payer, doivent être abordables, proportionnels et équitablement répartis;

— la compensation doit décroître progressivement pour tenir compte de l'évolution technologique et économique. Aucune technologie ne saurait faire l'objet d'un soutien en continu à long terme;

— les régimes doivent dans toute la mesure du possible être conçus de manière à laisser la décision finale au marché;

— tous les régimes de soutien doivent être totalement transparents;

— aucun régime de soutien ne devrait offrir un revenu à un producteur non exposé au risque normal du marché, que tous les producteurs doivent assumer.

5.9. Le Comité croit savoir qu'un nouvel encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement est actuellement en cours d'élaboration à la Commission; toutefois, aucun élément n'a encore été rendu public ni concernant le processus de préparation ni concernant son contenu. Il est indispensable que cet encadrement soit rédigé en conformité avec le projet de directive.

6. **Garantie d'origine**

6.1. Le Comité approuve dans l'ensemble la proposition de la Commission selon laquelle les États membres doivent créer des systèmes de certification d'origine de l'électricité-SER. Les mesures en vue de garantir la précision et la fiabilité de tels systèmes sont d'une importance vitale. En outre, le Comité voudrait souligner deux points:

6.1.1. Le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité limitera la possibilité de suivre la trace d'une unité d'électricité donnée vendue depuis le producteur jusqu'à l'utilisateur final. Une classification sera opérée, par le biais de différentes marques d'électricité, qui seront commercialisées par les marchés, mais pour des raisons pratiques, le nombre de celles-ci devra être limité. Cela signifie que la certification de chaque source ou forme de génération d'énergie n'aura pas de signification pratique sur le marché et ne devrait donc pas être requise.

6.1.2. Afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des certificats ainsi que les échanges futurs dans le marché intérieur, il semble essentiel de faire en sorte que les systèmes de certification dans les États membres soient, dès le départ, totalement compatibles les uns avec les autres. La Commission doit dès lors garantir la compatibilité des systèmes de certification nationaux.

7. **Procédures administratives et de planification**

7.1. Le Comité approuve la proposition sur ce point.

8. **Questions liées au raccordement au réseau**

8.1. Compte tenu des caractéristiques particulières de l'électricité-SER et de ses producteurs habituels, cette partie de la proposition est d'une importance cruciale. De plus, le rôle des exploitants de réseau varie d'un État membre à l'autre, tant du point de vue juridique qu'opérationnel. Cette partie de la proposition de directive devrait être clarifiée, en tenant compte en particulier du rôle des opérateurs. Une clarification est nécessaire selon le Comité pour au moins trois points.

8.1.1. La proposition de directive devrait envisager différents systèmes de distribution (distribution centrale ou distribution en fonction du marché). En pratique, d'aucuns pourraient rendre l'accès prioritaire impossible ou inutile.

8.1.2. Un accès prioritaire illimité peut entraîner de sérieux problèmes, en particulier dans le cas de systèmes isolés, si la part de l'électricité-SER dans le volume total de production d'électricité est élevée et si la capacité de production d'appoint est insuffisante.

8.1.3. L'article 7, paragraphe 2, n'explique pas clairement comment les coûts et les bénéfices générés par les installations de production d'énergies renouvelables devraient être répartis et supportés. Il importe que les coûts du raccordement au réseau soient équitablement répartis entre les parties concernées.

8.1.4. À l'article 7, paragraphe 5, le concept de «comptage bidirectionnel» n'est pas clair et aurait dû être spécifié par la Commission.

9. **Définitions**

9.1. Le Comité admet, comme il le dit dans son avis sur le document de travail, que la directive ne fournisse pas une définition des sources d'énergie renouvelables en tant que telles, et ne donne à l'article 2 que des définitions pour les besoins de cette directive.

9.2. Le Comité se demande toutefois en particulier pourquoi la Commission a donné en l'occurrence, pour la biomasse notamment, une définition différente de celle qui est fournie dans le livre blanc, sans fournir d'explication. Cela devrait être clarifié. En particulier, les déchets organiques provenant de la filière bois et les carburants recyclés séparés devraient être ajoutés à la définition. S'il est vrai que la prévention et la réduction des déchets ainsi que le recyclage constituent des objectifs prioritaires, il y aurait lieu, en cas d'impossibilité, de préconiser la production d'énergie plutôt que la mise en décharge ou autre. Les risques de nocivité causée par l'incinération de certains types de déchets ont été atténués grâce à une directive récente sur l'incinération des déchets, de sorte qu'aucun argument en termes d'environnement ou de santé ne devrait s'opposer à l'extension de la définition du projet de directive telle que proposée ci-dessus.

9.3. À l'article 2, paragraphe 2, la notion d'installations hybrides est ambiguë. L'expression «en particulier à titre d'appoint» ne devrait pas renvoyer à une quelconque forme de restriction.

9.4. Le Comité approuve le traitement réservé aux grandes installations hydroélectriques dans la proposition de directive dans son ensemble. Étant donné que celles-ci sont en général compétitives, il n'y a pas de raison qu'elles bénéficient de régimes de soutien. Reste à savoir quel traitement réserver à ce type d'installations si exceptionnellement l'une d'elles a besoin de mesures de soutien. Cela peut par exemple parfois se produire lorsqu'on procède à la fois au renouvellement et à la modernisation des usines existantes.

10. **Dispositions finales**

10.1. Considérant l'approche adoptée dans la proposition de directive, qui fait état de la nécessité d'une action communautaire mais qui reporte la décision relative à des questions clés à plusieurs années, un système complet de rapports, réexamens, et évaluations s'impose. Il est bien entendu d'une importance vitale, à cet égard comme à d'autres, que les États membres se conforment pleinement à la directive. Dans la mesure où les objectifs énoncés dans cette directive doivent être considérés comme faisant partie d'une priorité plus globale de l'Union, un suivi devrait également être instauré dans ce contexte. Le Comité fait ici référence au paragraphe 4.6 ci-dessus.

11. **Impacts socioéconomiques**

11.1. Une utilisation accrue de l'électricité-SER aura inévitablement un impact positif sur les entreprises du secteur concerné. En particulier, il importe de préserver et de renforcer la position dominante des entreprises de l'UE dans ce domaine. Cela crée de nouveaux emplois. L'impact sur les régions éloignées et en particulier sur les îles sera considérable.

11.2. La libéralisation du secteur énergétique entraîné des pertes d'emplois. La création et le caractère durable des emplois dans le secteur des énergies renouvelables sont difficiles à prévoir, pour des raisons naturelles. Les nouveaux emplois exigeront de nouvelles compétences, aussi faut-il être très attentif à ce qu'un recyclage et une formation suffisants soient assurés. En ce qui concerne l'impact global sur l'emploi, la Commission se réfère à un rapport très positif. De l'avis du Comité, cette question importante aurait toutefois dû être abordée de manière plus approfondie sur la base de données fiables préalablement vérifiées.

11.3. La Commission fait valoir que les répercussions financières de sa proposition sur les fonds de l'UE seront très limitées. Il est néanmoins surprenant qu'elle n'ait fait aucune mention des coûts qu'elle pourrait entraîner pour les États membres et/ou les consommateurs. Il est clair que même des coûts relativement plus élevés peuvent être compensés par les bénéfices à long terme. Toutefois, dès lors que, dans sa version actuelle, la proposition de directive fixe des objectifs très ambitieux tout en laissant aux États membres la liberté de choix en matière de soutien au développement des SER, les coûts pourraient être à la fois très élevés et inégalement répartis. Cet aspect aurait dû être abordé de façon appropriée par la Commission.

12. **Résumé**

Le Comité,

— approuve la base juridique du projet de directive mais estime que l'article 95 ne constitue pas une base suffisante pour imposer aux États membres des objectifs contraignants;

— considère que l'électricité-SER a un rôle considérable, bien que partiel, à jouer dans le cadre du défi global que représente la réalisation des objectifs définis à Kyoto, et invite la Commission à dresser un état des lieux à long terme de la situation énergétique;

— souligne la nécessité d'actions résolues pour une utilisation optimale du potentiel de l'électricité-SER et approuve l'obligation faite aux États membres de publier des objectifs et des mesures à cette fin, mais estime que l'imposition d'objectifs contraignants pourrait être en contradiction avec le principe de subsidiarité appliqué aux actions menées en vue de la réalisation des objectifs de Kyoto;

— estime qu'il est nécessaire d'instaurer des incitants en vue d'accroître le recours à l'électricité-SER mais propose, afin d'éviter des distorsions de marché et des augmentations de coûts inacceptables, que soient établis dès que possible quelques principes de soutien, notamment un plafonnement de l'aide nationale (effective), compte tenu de la qualité environnementale, de l'efficacité et de la disponibilité effectives de l'électricité produite à partir de chacune des technologies-SER;

— soutient la proposition relative aux systèmes de certification de l'origine de l'électricité-SER et précise que ceux-ci devraient être élaborés de manière à s'inscrire dans un marché de l'électricité libéralisé et que la Commission devrait garantir la compatibilité des systèmes nationaux;

— considère la partie relative au raccordement au réseau comme la partie principale de la proposition de directive et insiste sur la nécessité de clarifier certains points;

— est satisfait de la manière dont l'énergie hydroélectrique est traitée dans la proposition de directive mais n'approuve pas les modifications opérées dans les définitions par rapport à celles contenues dans le précédent Livre blanc, en particulier la définition concernant les résidus de biomasse provenant de la filière bois;

— soutient les retombées économiques positives de la proposition sur les entreprises concernées, mais estime que les analyses concernant les impacts sur l'emploi et les impacts économiques sur les États et les consommateurs ne sont guère satisfaisantes.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen modifiant la directive 95/53/CE du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale et la directive 1999/29/CE du Conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux»

(2000/C 367/03)

Le 27 avril 2000, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 152 du traité CE, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juillet 2000 (rapporteur: M. Leif E. Nielsen).

Lors de sa 375e session plénière, des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour et 3 abstentions le présent avis.

1. **Historique**

1.1. La directive 95/53/CE sur les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale [1] a pour objet d'harmoniser les contrôles officiels effectués par les États membres. La directive est en vigueur depuis le 1er mai 1998 et contient un certain nombre de dispositions relatives aux procédures de contrôle, à la coopération entre les États membres, à l'adoption de mesures de sauvegarde en cas d'infractions, à des programmes annuels de contrôle et à la communication des rapports appropriés à la Commission (à partir du mois d'avril 2000); et de plus, cette directive fait obligation à la Commission de présenter chaque année un rapport global (à partir du mois d'octobre 2000) ainsi qu'une proposition de recommandation relative à un programme coordonné de contrôles communautaires.

1.2. En 1998, suite à la détection de dioxine dans des pulpes d'agrumes importées dans l'Union européenne, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive [2], de manière à permettre à la Commission d'effectuer des contrôles sur place, à la fois dans les États membres et dans des pays tiers, et de manière à lui permettre aussi, lorsqu'elle se trouverait confrontée à un risque grave, d'adopter une mesure de sauvegarde à l'égard de produits originaires de pays tiers. En outre, la proposition donne à la Commission la faculté d'imposer aux États membres la mise en œuvre de programmes de contrôle spécifiques et ciblés, qui viendraient s'ajouter au programme de contrôle annuel et général.

1.3. La proposition dont il s'agit ici fait partie du programme de suivi consécutif à la crise de la dioxine du mois de mai 1999, et cette proposition renforce encore le droit existant, puisqu'elle institue la possibilité de contrôler la contamination et de mettre en œuvre des programmes de contrôle spécifiques. Compte tenu de l'expérience passée, des conditions particulières sont fixées en matière d'agrément ou d'enregistrement des établissements ou des opérateurs qui manipulent des produits présentant un risque.

1.4. Plus précisément, la proposition prévoit ce qui suit:

— les États membres doivent mettre en place des plans nationaux opérationnels d'intervention, afin de pouvoir faire face à des situations d'urgence liées à la détection de risques graves pour la santé publique, la santé animale ou l'environnement, risques découlant de produits destinés à l'alimentation animale. C'est la Commission qui est chargée de l'agrément de ces plans, et leur efficacité est vérifiée régulièrement au moyen de simulations en aveugle;

— lorsqu'un problème est susceptible de présenter un risque pour la santé humaine ou animale, ou pour l'environnement, la Commission suspend immédiatement la mise en circulation des produits concernés dans l'Union européenne ou dans des pays tiers, ou bien fixe des conditions particulières pour cette mise en circulation. Tout État membre peut, dans un délai de trente jours, déférer la décision de la Commission devant le Conseil qui, statuant à la majorité qualifiée, peut adopter une décision différente dans un délai de trente jours. Il est permis à un État membre d'adopter des mesures de protection temporaires équivalentes lorsqu'il a invité sans résultat la Commission à agir. Dans ce cas, l'affaire est soumise au comité permanent des aliments des animaux qui rend son avis dans un délai de dix jours ouvrables en vue de la prolongation, de la modification ou de l'abrogation de la décision;

— la décontamination, le retraitement ou la destruction ne doivent pas avoir de conséquences nocives pour la santé publique, pour la santé animale ou pour l'environnement. Au cas où la contamination se serait propagée à la chaîne alimentaire, l'on procède à un traçage des lots concernés et les mesures nécessaires sont prises pour éviter des dommages de quelque sorte que ce soit. En outre, il y a obligation de notification à la Commission, de telle sorte que celle-ci puisse fournir aux autres États membres les informations appropriées;

— l'échange d'information relève de la même procédure que celle qui s'applique en cas de risque lié aux produits alimentaires, laquelle se fonde sur le système d'alerte rapide en matière de sécurité générale des produits [3]. En

[1] JO L 265 du 8.11.1995, p. 17.
[2] COM(1998) 602 final, JO C 346 du 14.11.1998.
[3] Directive 92/59/CEE sur la sécurité des produits, JO L 228 du 11.8.1992.

attendant une révision ou d'éventuelles mesures découlant du Livre blanc sur la sécurité alimentaire, le système d'alerte rapide actuel est d'application;

— de plus, les mesures adoptées doivent être consignées dans le rapport annuel adressé à la Commission;

— lorsque la fréquence d'une certaine contamination ou d'un certain risque augmente, l'État membre doit élaborer un rapport intérimaire, qui est adressé la Commission, et la question est examinée au sein du comité permanent des aliments des animaux en vue de l'adoption des mesures appropriées.

2. **Observations générales**

2.1. Il faut considérer la proposition en la rapprochant du Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire [1]. Le Livre blanc pose les principes généraux de la sécurité alimentaire et passe en revue l'ensemble de propositions que la Commission prévoit de présenter dans un avenir proche en vue de permettre une action coordonnée à tous les stades de la chaîne alimentaire, «de l'étable à la table». Ce passage en revue inclut diverses propositions concernant l'alimentation animale, et notamment la proposition qui fait l'objet du présent avis.

2.2. Comme il l'a déjà indiqué dans des avis antérieurs [2], le CES approuve la stratégie décrite dans le Livre blanc en matière de futures mesures de contrôle, y compris pour ce qui concerne les relations entres les autorités de contrôle de l'Union européenne et les autorités nationales, relations auxquelles la proposition dont il s'agit ici donne une forme tangible.

2.3. Comme l'a déjà indiqué le CES, la démarche future en matière de contrôle devrait consister en tout premier lieu à faire progresser l'application de la méthode d'autorégulation obligatoire et reconnue à l'intérieur des établissements, ceux-ci étant en mesure de détecter plus rapidement et plus efficacement les sources de contamination que ne peuvent le faire les autorités nationales. C'est pourquoi il conviendrait de mettre beaucoup plus l'accent sur le principe HACCP (c'est-à-dire: analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise) en liaison avec l'agrément ou la certification de l'autorégulation par les établissements, de même qu'en liaison avec les garanties de qualité et l'enregistrement des données concernant les lots individuels, de telle sorte qu'il soit possible de détecter les sources de contamination à un stade plus précoce et de manière plus efficace que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

2.4. L'on peut constater que la combinaison d'autorégulation et de contrôles officiels n'a pas fonctionné convenablement dans le cas de la contamination par la dioxine et dans l'affaire qui s'en est suivie concernant les boues dans l'alimentation animale. C'est pourquoi des mesures supplémentaires s'imposent.

2.5. Il est également de fait que la crise de la dioxine a été mal gérée et qu'il y a eu insuffisamment de coordination entre les autorités compétentes. La Commission pouvait uniquement prendre des mesures d'urgence à l'égard d'une contamination susceptible d'avoir sa source dans des produits d'origine animale. La Commission n'a eu connaissance de cette contamination que très tardivement, et les mesures nationales se sont révélées inadaptées. En matière de détection de boues dans l'alimentation animale, il n'existait aucune obligation ni aucune possibilité de faire figurer cette information dans un avertissement de la Commission adressée aux autres États membres concernés.

2.6. L'expérience a donc fourni la preuve de la nécessité d'améliorer les procédures relatives à des mesures de sauvegarde et à l'échange d'information entre les États membres et la Commission lorsque des produits ne sont pas conformes à des dispositions obligatoires ou lorsque la santé humaine et animale ou l'environnement sont mis en danger. Il faut que la Commission puisse suspendre les échanges et les exportations de l'État membre concerné (ou de certaines régions) et/ou fixer des conditions particulières applicables aux produits ou aux substances en question. Dans les affaires évoquées plus haut, c'est principalement par l'intermédiaire des médias que les autres États membres ont eu connaissance de la situation. Il est essentiel que cette information parvienne par le système communautaire d'échange rapide d'informations (*Rapex*) [3] ou par le moyen d'un système équivalent.

2.7. La proposition illustre le problème que pose la recherche d'une harmonie entre des domaines de compétences nationales et des domaines de compétences de l'Union européenne. Le CES est d'avis qu'il convient d'étendre en cette matière l'autorité de l'Union européenne, compte tenu du fonctionnement du Marché intérieur et en vue de protéger la santé humaine et animale, ainsi que l'environnement. La proposition prévoit que la Commission ou un autre État membre peut agir immédiatement dans des situations d'urgence. Par la suite, le comité permanent des aliments des animaux peut examiner la question, et l'on a alors la faculté de modifier la décision.

2.8. Il semblerait que le modèle recommandé corresponde à la procédure d'action en ce qui concerne l'apparition de maladies contagieuses du bétail. C'est pourquoi il serait préférable que les procédures soient identiques pour toutes les formes d'intervention: aliments des animaux, produits alimentaires, problèmes phytosanitaires, situations affectant l'environnement, et notamment pour la commercialisation de substances et de matériaux dangereux, etc. Il conviendrait aussi que l'application du système soit limitée aux circonstances dans lesquelles il existe un risque grave pour la santé humaine et la santé des animaux, ou bien pour l'environnement, et les procédures devraient comporter le moins de lourdeurs administratives possible. En outre, il faut aussi prendre soin de faire en sorte que les contrôles soient suffisamment efficaces, et d'harmoniser l'organisation de tels contrôles dans les États membres.

2.9. Compte tenu de ce qui précède, le CES est favorable à l'orientation principale de la proposition de la Commission, mais il estime néanmoins qu'il conviendrait de clarifier la situation juridique. Actuellement, il existe 62 textes législatifs de l'Union européenne qui concernent l'alimentation animale, avec les modifications s'y rapportant. Il conviendrait, dès que

---

[1] COM(1999) 719 du 12.1.2000.

[2] CES 361/2000, JO C 140 du 18.5.2000, CES 362/2000, JO C 140 du 18.5.2000 et JO C 204 du 18.7.2000.

[3] Article 8, Directive 92/59/CEE du Conseil, JO L 228 du 11.8.1992.

l'occasion s'en présentera, de codifier cette prolifération de règles sous une forme plus accessible, en particulier pour ce qui a trait à la nouvelle législation. L'apparition constante de textes découlant d'autres textes et les nombreuses dispositions «entrecroisées» font que les autorités nationales et les établissements nationaux ont des difficultés à dominer dans son entier la situation juridique.

2.10. En liaison avec l'affaire concernant les boues dans l'alimentation animale et avec la proposition de la Commission concernant les boues [1], il conviendrait que la Commission clarifie la définition qui est donnée de différentes sortes de boues, de manière à éviter toute incertitude quant au sens de ce terme.

2.11. En vertu du texte proposé, les États membres seraient tenus d'élaborer un rapport intérimaire aussitôt que serait constatée une augmentation de la fréquence d'une certaine contamination ou d'un certain risque; cette information serait ensuite examinée au sein du comité permanent des aliments des animaux, de sorte que les mesures appropriées puissent être prises. Comme on l'a indiqué plus haut, le CES est disposé à approuver ce «système d'alerte», pourvu que celui-ci ne remette pas en question les principes scientifiques sous-jacents et qu'il ne comporte pas de conséquences disproportionnées pour les établissements concernés, en termes de contre-publicité et de malentendus possibles.

[1] COM(1999) 654 final, JO C 89 du 28.3.1999, p. 70.

2.12. De plus, dans l'intérêt de la transparence, le CES souhaite indiquer une fois encore que des textes consolidés devraient toujours être au moins accessibles dans *Celex*.

3. **Conclusions**

Le CES est favorable à la proposition de la Commission, sous réserve des observations suivantes:

— les procédures d'intervention de la Commission dans divers domaines devraient être harmonisées dans toute la mesure du possible;

— il conviendrait de consolider sous une forme plus transparente la législation sur l'alimentation animale;

— il conviendrait de clarifier la définition qui est donnée de différents types de «boues»;

— les informations importantes devraient être échangées par l'intermédiaire d'un système qui serait l'équivalent du système «RAPEX»;

— il ne faut pas que le «système d'alerte» soit source d'incertitudes quant au fondement scientifique ou juridique de la notification d'une contamination ou d'un risque.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne»

(2000/C 367/04)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, 3e alinéa, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne [1]».

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 5 septembre 2000 (rapporteur: M. Roy Donovan).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le présent avis se compose de trois parties. La première partie examine succinctement la notion de politique régionale ou, selon la terminologie de la Banque européenne d'investissement, la notion de «convergence et développement régional». La deuxième partie analyse la priorité accordée par la BEI à la politique régionale et soulève certaines questions concernant la mise en œuvre de cette politique par le biais des diverses opérations de prêt. Enfin, la dernière partie formule des conclusions et des recommandations.

2. Définition de la politique régionale — En quoi est-elle souhaitable?

2.1. D'une manière générale, l'on considère qu'il est souhaitable de réduire les écarts de revenus existant entre des zones géographiques, des pays ou des régions ainsi que les écarts observés dans les zones rurales d'un même pays. Les principaux arguments avancés pour étayer cette opinion peuvent être regroupés dans les catégories suivantes:

1) Équité dans la répartition des revenus, les niveaux de vie et les choix de vie;

2) Maintien de la diversité culturelle;

3) Préservation de la qualité de vie;

4) Protection de l'environnement en évitant les encombrements, la pollution, etc., dans les pays ou les régions les plus développés sur le plan économique;

5) Effets de démonstration néfastes à éviter tels que des exigences salariales excessives dans une région relativement pauvre induits par un niveau de vie supérieur dans une région plus productive;

6) Mise à profit par certains pays et régions de l'avantage comparatif;

7) Dans une union monétaire, il y a lieu d'éviter les chocs susceptibles de nuire davantage à un pays qu'à d'autres. En effet, le pays ainsi touché ne peut faire usage des instruments sur taux de change (ou sur taux d'intérêt) dans le but de résoudre les problèmes spécifiques auxquels il est confronté. La probabilité que surviennent de tels chocs «asymétriques» serait atténuée dans une région où le degré de convergence économique est important (conformément à la logique qui sous-tend la mise en place de la stratégie des Fonds structurels et de cohésion ainsi que d'autres initiatives de l'UE — dans le cadre desquelles la BEI joue un rôle majeur).

2.2. Même si ces arguments sont irréfutables, il convient de noter cependant que la politique régionale peut entraîner des coûts. À titre d'exemple, si un gouvernement décide, pour des raisons culturelles ou environnementales, d'accorder des incitants afin d'encourager les citoyens à demeurer dans des régions relativement peu développées et d'éviter qu'ils n'émigrent vers des conurbations, alors une telle politique doit clairement être financée par des fonds publics. Même si un gouvernement ou un organe implante des entreprises manufacturières ou autres dans les régions les moins développées, il se peut néanmoins que cette décision implique un subventionnement. Il n'empêche que de nombreux gouvernements et organes semblent partager l'avis selon lequel ces coûts méritent d'être engagés. Il est possible que la révolution informatique, en diminuant la dépendance par rapport aux villes et le besoin de «regroupement», donnera un coup de fouet à la politique régionale et permettra de réduire, voire de supprimer, les frais encourus par les trésors publics.

2.3. Afin de garantir le bon fonctionnement d'une union économique (a fortiori, une union monétaire), d'aucuns soulignent souvent la nécessité de recourir à des transferts fiscaux automatiques. Ce modèle de «fédéralisme fiscal» est celui en vigueur aux États-Unis et dans certains pays européens. Si, une année, un État américain subit un manque à gagner, il bénéficiera de transferts provenant du budget fédéral sous la forme d'allocations de chômage, de subventions et autres. En dépit de ces transferts, il apparaît toutefois que certains États demeurent dans une situation de «relative pauvreté» depuis plusieurs années.

[1] JO C 133 du 16.5.1994.

2.4. L'union économique et monétaire (UEM) ne suit pas ce modèle. En effet, les Fonds structurels et de cohésion sont considérés comme une alternative au fédéralisme fiscal — d'aucuns argueront qu'il s'agit d'une alternative relativement modeste — et, bien entendu, ne sont pas automatiques. Par conséquent, il peut s'avérer difficile pour certains États membres de la zone euro de rattraper le niveau moyen de revenus par habitant requis dans le cadre de l'UEM.

2.5. Or, certains textes suggèrent, au contraire, qu'il pourrait y avoir dans le chef des pays possédant une infrastructure convenable, un cadre juridique et une culture d'entreprise, une tendance automatique à converger sur leurs partenaires les plus développés.

2.6. Alors que, historiquement, ce processus de convergence a connu certaines exceptions, il reste une question importante à poser: dans la mesure où la convergence peut être automatique, y a-t-il lieu d'adopter des mesures spécifiques et d'inviter des institutions à susciter ou à accélérer ce processus? On y répondra probablement par l'affirmative, en particulier dans une union monétaire qui ne s'est pas dotée d'un fédéralisme fiscal.

3. **Mise en œuvre de la politique régionale par la BEI**

3.1. La Banque européenne d'investissement, fondée en 1958, est avant tout une banque. Ses objectifs sont définis comme suit dans le Rapport annuel de 1998, page 11 [1]:

> «La principale mission de la Banque européenne d'investissement, l'institution financière de l'Union européenne, est de contribuer par ses prêts à long terme à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des États membres de l'Union. Dans l'accomplissement de sa mission, la Banque met prioritairement l'accent sur la promotion de la convergence et du développement régional, tout en appuyant parallèlement les autres priorités économiques définies par son Conseil des gouverneurs, notamment dans les secteurs des RTE, de l'énergie, des PME ou favorisant la croissance et l'emploi par le financement de projets dans les secteurs de l'éducation et de la santé.
>
> Les prêts, accordés par la BEI au profit de projets économiquement justifiés, intéressent ainsi les secteurs des réseaux de communication; de l'énergie; de la protection de l'environnement naturel et urbain; de l'industrie et des services; de l'éducation et de la santé.».

3.1.1. Le lien unissant la Banque à la politique régionale de l'UE est très étroit. Ainsi, en janvier 1999, son Conseil d'administration a adopté un premier plan d'activité fondé sur le cadre de stratégie approuvé par le Conseil des gouverneurs en juin 1998.

3.1.2. Le plan d'activité précise qu'à l'intérieur de l'Union, une priorité absolue doit être accordée à des objectifs tels que «la promotion du développement régional et de la cohésion de l'Union, grâce notamment à une coopération étroite avec la Commission, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 2000».

3.1.3. Toutefois, la BEI doit veiller à concilier sa nature institutionnelle avec le respect des principes d'efficacité exigé de la part d'une banque opérant sur les marchés des capitaux.

3.2. Alors que l'objectif principal de la BEI consiste à promouvoir la convergence et le développement régional, il est relativement évident qu'elle poursuit également d'autres objectifs. Certains de ceux-ci sont évoqués dans le passage cité plus haut, d'autres finalités et objectifs figurant dans le Rapport annuel. Il s'agit de:

— soutenir le lancement réussi et la consolidation de l'union monétaire et de la monnaie unique;

— développer les marchés de titres libellés en euros;

— mettre en œuvre le programme de soutien de la croissance et de l'emploi en Europe [2];

— accorder des prêts en faveur d'investissements générateurs d'emplois;

— favoriser la rénovation urbaine;

— préserver l'environnement;

— garantir la compétitivité de l'industrie européenne;

— soutenir les pays candidats à l'adhésion à l'Union [3];

— renforcer le tissu économique et social de l'Union;

— appuyer les politiques communautaires en matière d'aide extérieure et de coopération dans plus de 120 pays dans le monde.

3.3. De prime abord, cette liste d'objectifs peut sembler rigide et supposer un manque de concentration des efforts. En pratique, toutefois, c'est probablement moins le cas dans la mesure où une part relativement élevée du volume total des prêts est allouée aux régions les plus défavorisées.

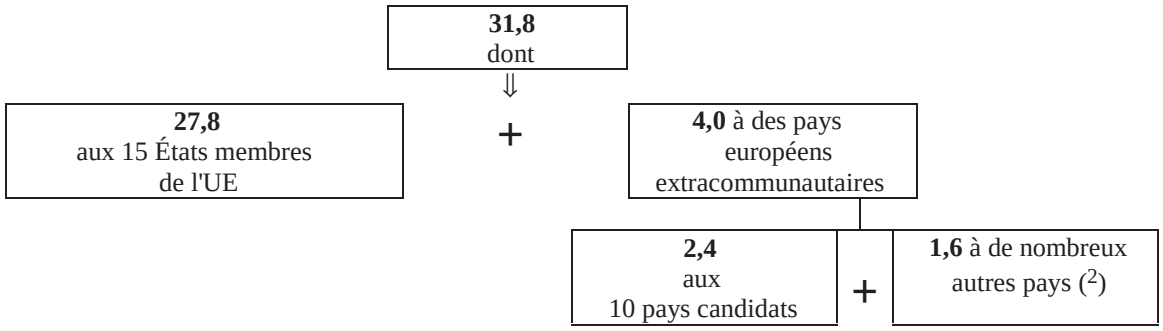
([1]) Rapport annuel 1998, page 11.

([2]) En réponse au programme d'action spécial d'Amsterdam.

([3]) Par le biais du mécanisme de prêts de préadhésion.

3.4. La répartition des prêts accordés par la BEI en 1999 se présente comme suit:

Ensemble des activités de financement en 1999 en milliards d'euros (1)



(1) Définis comme des «contrats de prêts signés». Les chiffres correspondant aux montants réellement déboursés sont légèrement inférieurs.

(2) Partenariat euroméditerranéen, ACP, Afrique du Sud, Amérique latine, PECO.

3.5. L'enveloppe d'1,6 milliard d'euros allouée à la catégorie «Autres pays» est répartie avec parcimonie entre près de 100 pays et devrait dès lors n'avoir que peu ou pas d'effet sur les taux de croissance ou les tendances de convergence dans les pays bénéficiaires. La charge administrative que représente cette catégorie dans le programme de prêts de la BEI doit être considérable eu égard aux bénéfices retirés par les pays concernés.

3.6. L'enveloppe de 2,4 milliards d'euros allouée aux 10 pays candidats ainsi qu'à Chypre pourrait probablement être jugée trop modeste étant donné que ces pays sont tenus, presque par définition, de satisfaire à brève échéance aux critères de convergence en vue de leur adhésion à l'UE.

3.7. Que le montant de 27,8 milliards d'euros affecté aux 15 États membres actuels de l'UE soit probablement trop élevé constitue le revers de la médaille. La plupart des États membres sont déjà bien développés et leurs entreprises publiques et parapubliques disposeraient d'un accès relativement immédiat à des financements du développement. S'il semble difficile de pouvoir tabler sur des données fiables, des indices laissent présager que ces pays sont déjà engagés sur la voie de la convergence. La contribution de la BEI dans le cadre de ce processus sera évoquée plus loin.

3.8. Les 15 États membres de l'UE sont scindés en quelque 150 sous-régions (notamment 23 en France, 21 en Italie, 4 en Belgique, etc.), l'Irlande et le Luxembourg étant considérés comme des régions à part entière. Les chiffres relatifs au produit intérieur brut (PIB) par habitant utilisés afin de déterminer les sous-régions se situant au-delà ou en deçà de la moyenne communautaire, portent sur l'année 1995 et sont, de ce fait, obsolètes; ils laissent néanmoins apparaître des écarts assez significatifs. Ainsi, le PIB par habitant de la région d'Hambourg est près de deux fois supérieur à la moyenne communautaire alors que celui de l'Andalousie est inférieur de près de moitié. Il en ressort que la région la plus riche d'Europe a un PIB par habitant environ 4 fois plus élevé que la région la plus pauvre. À nouveau, faute de données, l'on ne peut clairement établir si ces écarts tendent à se combler au fil du temps ou si le fait, pour la BEI, de concentrer ses efforts sur des sous-régions, marque une différence significative en matière de convergence.

3.9. Assez surprenant est le fait que la BEI octroie des prêts à relativement grande échelle aux États membres de l'UE parmi les plus développés. Les tableaux repris en annexe présentent ces paiements sur une base nationale et régionale. Il y a lieu de noter également que des prêts considérables ont été consentis à de nombreuses sous-régions alors que leur PIB par habitant dépassait la moyenne communautaire. Cela tient au fait que le soutien aux réseaux transeuropéens (RTE) et aux infrastructures énergétiques entre dans le champ de compétence de la Banque, comme en attestent les projets suivants:

— construction d'un tronçon d'autoroute en Bavière septentrionale (Allemagne);

— construction d'une ligne de tramways à Orléans (France);

— construction d'une centrale électrique près de Turin (Italie);

— mise en valeur de gisements gaziers en mer du Nord (Royaume-Uni);

— extension d'un réseau de téléphonie mobile (Royaume-Uni).

3.10. Il est peu vraisemblable que ces projets (ainsi que d'autres projets similaires) n'auraient pas pu être mis en chantier sans le concours de la BEI. Il convient également de tenir compte du fait que lorsque des projets d'investissement productifs sont mis en œuvre dans des régions développées, il y a fort à parier qu'ils entraîneront des effets de synergie, des économies d'échelle, etc. Ces derniers contribuent bien entendu à améliorer la croissance et la situation de l'emploi dans le pays concerné mais — ceteris paribus — tendent à augmenter plutôt qu'à réduire les écarts entre les régions.

3.10.1. Il y a lieu de se demander si les régions les plus pauvres sont capables de présenter des projets finançables par eux-mêmes. Apparemment, dans plusieurs de ces régions, un financement ne bénéficiant pas du soutien de toutes les autres initiatives communautaires s'avérerait insuffisant; par conséquent, il est essentiel d'assurer une coopération et une coordination maximales des activités de la BEI, de l'UE et des partenaires sociaux.

3.11. Élaboré à la suite de la résolution sur la croissance et l'emploi du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997), le Programme d'action spécial d'Amsterdam conférait à la Banque de nouvelles tâches dans la mobilisation de ressources additionnelles devant contribuer à la croissance économique et, de cette manière, stimuler l'emploi.

3.11.1. Ce programme, d'une durée initiale de trois ans (septembre 1997-2000), consistait en trois éléments [1]:

— un «guichet PME» destiné à offrir de nouveaux instruments de capital-risque pour le financement en fonds propres de PME de haute technologie et à forte croissance. Les risques liés à ces opérations sont adossés à une provision constituée par le recours jusqu'à concurrence d'un milliard, aux excédents de gestion de la Banque [2];

— le développement des financements accordés par la Banque dans le domaine de l'éducation et de la santé; ces objectifs étant devenus, en juillet 1999, des objectifs à part entière [3];

— l'intensification du soutien déjà substantiel que la Banque apporte aux investissements en faveur des RTE et d'autres grands réseaux d'infrastructures, ainsi qu'aux investissements dans le domaine de l'environnement urbain et rural et de la protection de l'environnement [4]. Ce soutien peut aussi se concrétiser par le financement d'études préparatoires ou de faisabilité afférentes à des projets de RTE dans les domaines des transports et de l'environnement.

4. **Conclusions et recommandations**

4.1. Il semblerait que la politique régionale (menant à la convergence) soit un objectif souhaitable, en particulier dans le cadre de l'UEM où le fédéralisme fiscal n'est pas d'application et où les chocs asymétriques devraient être réduits au minimum. Alors que certains pays pourraient développer une tendance automatique à converger, et que la révolution informatique et le paradigme de la nouvelle économie sont susceptibles de renforcer ce processus, une institution telle que la BEI a néanmoins un rôle important à jouer dans ce contexte.

4.2. Il apparaît toutefois qu'au fil des années, de nombreuses tâches (accessoires) ont été ajoutées au mandat de la BEI de sorte que sa Mission est, à présent, quelque peu trop diffuse et sa répartition des financements trop parcimonieuse, en particulier à destination des pays non européens.

4.3. Il conviendrait d'envisager un rééquilibrage de sa Mission en vue de centrer davantage les efforts sur la politique régionale et la convergence. Dans la pratique, cela pourrait déboucher sur une diminution des prêts en faveur des pays développés de l'UE (et de certaines de leurs sous-régions) et sur une augmentation des prêts en faveur des pays candidats. La BEI pourrait avoir un rôle à jouer en développant des critères d'adhésion à l'UE à l'intention des pays candidats. Cela pourrait être considéré comme une contrepartie en vue d'un accroissement des financements.

4.4. L'on ne peut affirmer avec certitude si le fait d'accéder à des financements du développement à long terme constitue un problème dans les pays développés de l'UE — en tout état de cause, le problème serait moindre qu'à l'époque de la création de la BEI en 1958. Les gouvernements de nombreux États membres de l'UE ont élaboré leurs propres plans de financement (et, bien entendu, de subventionnement) des petites et moyennes entreprises (PME).

4.5. Il existe également des alternatives aux financements par les banques telles que les actions, les obligations, les bénéfices non distribués, etc. La contrainte à laquelle sont confrontés la plupart des pays développés n'est pas tant le financement que la conception judicieuse des projets. La BEI pourrait-elle œuvrer davantage en qualité de conseiller de projets, notamment dans le domaine des nouvelles technologies où l'Europe toute entière accuse un retard considérable par rapport aux États-Unis? Des conseillers de la BEI devraient-ils être détachés en permanence dans les sous-régions les plus pauvres afin de garantir le développement optimal des projets et la convergence?

4.6. Il conviendrait également d'envisager un chevauchement et un doublonnement parmi les différentes institutions de prêts (BEI, BERD, banques nationales pour le développement, etc.) de sorte que chaque institution contribue en fonction de ses principaux atouts.

4.7. L'un des problèmes économiques majeurs dont souffre l'UE est le manque de réforme structurelle. N'y a-t-il rien que la BEI puisse entreprendre pour accélérer ce processus? Il est probable que de nombreux prêts-projets et prêts globaux bien conçus ne soient pas aussi productifs qu'ils pourraient l'être en raison de rigidités faussant le marché. Il est évident que la BEI ne pourrait imposer de conditions aux gouvernements nationaux, mais ne pourrait-elle agir afin de libérer les marchés au niveau sous-régional? Le processus de convergence économique implique une «destruction créative» qui peut s'avérer pénible à court terme et à laquelle les gouvernements sont souvent réticents sauf s'ils sont engagés dans une réforme structurelle. Dans de nombreux cas, cette dernière est plus importante pour le processus de convergence que le financement du développement en soi.

4.8. Existe-t-il un risque que les activités de la BEI en matière d'environnement puissent être contre-productives? D'aucuns affirment que pour lutter contre la pollution, des mesures fiscales et d'autres sanctions sont bien plus efficaces que des financements de projets environnementaux en tant que tels. Les deux approches peuvent sans doute aller de pair mais dans certains cas il est vraisemblablement préférable de prévenir (par le biais de sanctions) que de guérir (grâce à des financements de projets).

---

(1) Description précise pages 16 et 17 du Rapport annuel 1998.

(2) Les résultats sont développés dans la section «Financement des PME», pages 29 à 30 du Rapport annuel de 1999.

(3) Un sous-chapitre leur est consacré à la page 16 du Rapport annuel de 1999.

(4) L'activité répondant à ces divers objectifs est détaillée dans les pages 19 à 24 du Rapport annuel de 1999.

4.9. Les méthodes précises d'évaluation des projets ne sont pas claires même si des périodes de récupération et des rapports coût/bénéfice présumés sont analysés. Il pourrait toutefois s'avérer nécessaire de mettre en place un système afin d'évaluer, le cas échéant, dans quelle mesure les prêts accordés contribuent effectivement à une plus grande convergence? De telles études de suivi sont importantes afin de se rendre compte si la principale mission d'une institution est réellement mise en œuvre.

4.10. Le récent lancement de l'initiative «Innovation 2000» par la BEI constitue une réponse prompte et opportune aux lignes directrices définies au Conseil de Lisbonne en mars 2000 et visant à mettre en place une «société fondée sur la connaissance et animée par l'innovation». Cette initiative a pour but de répartir l'aide financière de la BEI dans cinq domaines:

1) formation du capital humain;

2) recherche et développement;

3) information et communication;

4) diffusion des innovations technologiques;

5) développement des PME et de l'esprit d'entreprise.

Il est prévu de consacrer pour cette initiative une enveloppe de 12 à 15 milliards d'euros dans les trois années. Le Comité estime cependant que le montant devrait être revu à la hausse et la mise en œuvre de l'initiative accélérée.

4.11. Enfin, s'agissant de l'évaluation de la convergence, la BEI ne devrait pas se limiter strictement à des indicateurs économiques mais devrait élargir les paramètres afin d'inclure des indicateurs sociaux selon les dispositions déjà établies par les Nations unies.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) nº 574/72 du Conseil fixant les modalités du règlement (CEE) nº 1408/7»

(2000/C 367/05)

Le 5 juillet 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 septembre 2000 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. **Introduction**

1.1. Le règlement nº 1408/71 fait l'objet de modifications périodiques visant à adapter son contenu aux changements intervenus dans les différents États membres en matière de sécurité sociale, par le biais des législations nationales, des accords bilatéraux ou au niveau de l'ensemble de l'Union européenne par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Tout cela implique que des propositions de modification dudit règlement sont introduites à intervalles réguliers, comme celle actuellement soumise à l'examen du Comité.

1.2. De la même manière, le règlement nº 574/72 fixant les modalités d'application du règlement précédent, doit être modifié dans le même sens, à la suite des modifications du règlement nº 1408/71 ou des changements intervenus dans les législations nationales et dans la réglementation communautaire.

1.3. Toutes ces modifications viennent sans cesse accroître le niveau de complexité du texte relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Ainsi, un règlement qui vise à faciliter la mobilité des travailleurs sans que leurs droits à la sécurité sociale en soient affectés se transforme en une réglementation sans cesse plus complexe, à laquelle on continue d'ajouter des dispositions sans pour autant procéder à la simplification et à l'allégement de sa structure normative.

1.4. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire d'adapter le texte du règlement nº 1408/71 aux nouvelles réalités existantes et de travailler de manière efficace à la réforme et à la simplification de ce texte en examinant sans plus tarder la proposition de règlement du Conseil et du Parlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, laquelle a reçu un avis globalement favorable de la part du Comité lors de sa session plénière de janvier 2000 ([1]).

2. **Observations générales sur le contenu de la proposition**

2.1. La proposition de modification à l'examen affecte, comme mentionné ci-dessus, aussi bien le règlement nº 1408/71 que le nº 574/72 qui développe le précédent. Globalement, le Comité peut accueillir favorablement la proposition présentée, dans la mesure où les modifications proposées émanent de la volonté expresse des États membres ou visent à inclure la jurisprudence communautaire et à aligner le texte sur les changements intervenus dans l'Union européenne.

2.2 Cependant, le Comité estime qu'il y a lieu d'inviter le Conseil et le Parlement à entreprendre de manière la plus rapide et efficace possible la simplification et l'amélioration du texte actuel. La proposition de règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ([2]) doit suivre son cours dans les deux institutions, de sorte que le contenu du texte, en cours de modification, soit rendu plus simple et mieux adapté à la réalité contemporaine dans un délai raisonnable.

2.3. Pour la première fois, les règlements en question seront modifiés conformément à la procédure de codécision. Cette procédure peut impliquer des changements dans les propositions présentées, de sorte que le Comité économique et social peut émettre un avis sur un texte que la procédure de codécision modifiera de manière substantielle. Le Comité doit participer et donner son avis en temps réel, aussi est-il nécessaire de clarifier le rôle consultatif de cette institution dans le cadre de cette procédure.

3. **Observations spécifiques au contenu de la proposition**

3.1. Règlement nº 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

3.1.1. L'article premier de la proposition modifie les annexes IV et VI dudit règlement en reprenant dans une annexe les changements mentionnés.

3.1.2. L'annexe IV, partie C (visant à éviter le calcul des prestations selon l'article 46.2), rubrique «E. France», est modifiée. Un texte permettant d'éviter le calcul de la prestation de retraite et de survie par le double système établi par l'article 46.2 est ajouté.

Le Comité estime que la modification facilite et améliore les procédures administratives en éliminant celles qui n'apportent pas d'éléments positifs.

3.1.3. L'annexe VI (modalités particulières d'application des législations de certains États membres), rubrique , est modifiée. Les points 3 et 5 sont modifiés et le point 9 est ajouté dans ladite rubrique afin de favoriser l'accès des citoyens français et communautaires au régime d'assurance volontaire de vieillesse (point 3), d'ajouter aux régimes de base d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés les régimes de retraite complémentaire des travailleurs salariés (point 5) et de faire en sorte que la législation française applicable aux travailleurs salariés s'entende conjointement des régimes de base et de retraite complémentaire auxquels l'intéressé a été soumis (point 9).

Le Comité estime que les modifications proposées concourent à l'élimination des entraves à la mobilité des travailleurs et modernisent le texte en l'adaptant à la réalité du système français de sécurité sociale.

Le Comité constate une erreur dans la version espagnole. Au point 9, il convient de remplacer «pour l'application du titre III du chapitre 3» par «pour l'application du chapitre 3 du titre III».

3.1.4. Sous la rubrique «K. AUTRICHE» de l'annexe VI, le point 7 est ajouté afin de préciser que l'allocation spéciale octroyée au titre de la loi sur l'allocation spéciale du 30 novembre 1973 (SUG) est considérée comme une pension de vieillesse aux fins de l'application du titre III, chapitre 3 du règlement nº 1408/71.

Dans la version espagnole, les points cités au deuxième alinéa du paragraphe III.2 de l'exposé des motifs («d» et «e») ne correspondent pas à ceux qui figurent dans l'annexe de la proposition («b» et «c») concernant l'Autriche et la Suède. La Commission est invitée à corriger cet élément.

3.1.5. Sous la rubrique «N.SUÈDE» de l'annexe VI, au point I, les prestations parentales suédoises ne relèvent plus du cadre d'application des prestations de maladie et de maternité (article 18.1) mais des prestations familiales (article 72).

La modification proposée tient compte de l'arrêt de la Cour de justice européenne dans l'affaire Kuusijärvi de juin 1998 selon lequel les prestations parentales suédoises sont à considérer comme des prestations familiales.

([1]) JO C 75 du 15.3.2000.
([2]) JO C 38 du 12.2.1999, p. 10.

3.2. Règlement nº 574/72 du Conseil établissant les modalités d'application du règlement nº 1408/71.

3.2.1. L'article 2 de la proposition de règlement modifie trois articles dudit texte.

3.2.2. Les dispositions de l'article 34.5 concernant le remboursement par l'institution compétente d'un État membre de frais exposés lors d'un séjour dans un autre État membre sont modifiées. Cette modification vise à dissocier la question du remboursement en deux paragraphes distincts en fonction de l'existence (paragraphe 4) ou de l'absence (paragraphe 5) de tarifs de remboursement.

Outre cette question technique, la modification permet de corriger des erreurs linguistiques dans les versions anglaise et suédoise.

3.2.3. L'article 93.1 est modifié suite à l'inclusion des étudiants dans le règlement nº 1408/71 (le règlement CE 307/99 du 8 février 1999 étendant le champ d'application personnel et matériel des règlements nº 1408/71 et nº 574/72). Ce règlement introduit deux nouveaux articles, le nº 34 bis sur les dispositions particulières et le nº 34 ter concernant les dispositions communes, l'article 22 quater est quant à lui supprimé.

Le texte proposé corrige dans le règlement nº 574/72 les références auxdits articles concernant le remboursement des prestations en matière de maladie et de maternité.

3.2.4. L'article 107.1 est modifié pour ce qui est de la conversion des monnaies. Avec la disparition du Système monétaire européen, la responsabilité du calcul des taux de référence de l'euro incombe à la Banque centrale européenne.

4. **Conclusions**

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de modification des deux règlements.

4.2. Dans le cadre de la codécision, le rôle du Comité, dans sa fonction consultative concernant ce type de propositions, doit s'inscrire dans un cadre qui lui permette d'émettre un avis sur les modifications qui seront introduites dans les textes tout au long du processus d'adoption.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements» (version codifiée)

(2000/C 367/06)

Le 23 juin 2000, le Conseil, conformément à l'article 94 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 12 septembre 2000 (rapporteur: M. Liverani).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité a adopté par 104 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. La codification constitutive ou officielle des actes juridiques est l'un des objectifs que s'est fixés la Commission dans le contexte de l'«Europe des citoyens» et qui vise, grâce à la simplification et à la clarté du droit communautaire, à le rendre accessible et compréhensible au citoyen.

1.2. Cet objectif a été confirmé par le Conseil européen d'Edimbourg qui, dans les conclusions de la Présidence, a souligné l'importance de la codification constitutive ou officielle, car elle offre une sécurité juridique quant au droit applicable à un moment donné à propos d'une question donnée.

1.3. La proposition de codification de la directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, vise à réaliser ce type de codification.

1.4. La nouvelle directive se substituera aux directives qui font l'objet de l'opération de codification et sur lesquelles le Comité s'était en son temps prononcé [1]; elle respecte totalement la substance des textes codifiés et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération de codification.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la proposition de la Commission.

2.2. En effet, il reconnaît la nécessité de rendre le droit communautaire plus accessible et compréhensible aux citoyens.

2.3. Une plus grande clarté et une plus grande transparence de la législation communautaire contribuent à faire en sorte qu'elle soit correctement interprétée et à garantir l'indispensable sécurité juridique.

2.4. C'est pourquoi le Comité économique et social se prononce favorablement sur la proposition de codification de la directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

2.5. Cette codification ne concerne que certains aspects formels des textes et en respecte totalement le contenu qui reste inchangé.

Le Comité souhaite que dans l'hypothèse de recours ultérieurs répétés devant la Cour de justice des Communautés européennes, la Commission procède à une éventuelle modification de la directive.

[1] Directive 77/187/CEE du Conseil (JO L 61 du 5.3.1977, p. 26); Avis du Comité du 23.4.1975 (JO C 255 du 7.11.1975, p. 25) modifié par la Directive 98/50/CE du Conseil (JO L 201 du 17.7.1998, p. 88); Avis du Comité du 29.3.1995 (JO C 133 du 31.5.1995, p. 13).

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre»

(2000/C 367/07)

Le 13 mars 2000, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 juillet 2000 (Rapporteur: M. Gafo Fernández).

Le Comité économique et social a adopté au cours de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), avec 90 voix pour et 3 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Conformément au protocole de Kyoto, adopté en décembre 1998, l'Union européenne s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble de son territoire de 8 % par rapport aux taux enregistrés en 1990, entre 2008 et 2012.

1.2. En juin 1998, le Conseil a conclu un accord concernant une répartition non symétrique de l'effort entre les différents États membres, appelé accord de «partage des charges», basé sur des critères tels que les émissions par habitant ou le revenu par habitant de chaque pays.

1.3. Les premières estimations, basées sur les valeurs réelles des émissions de gaz à effet de serre en 1998, témoignent de la difficulté pour l'Union européenne de respecter, d'après la tendance actuelle, l'engagement pris à Kyoto.

1.4. Le protocole de Kyoto établit clairement une distinction entre les pays figurant à l'annexe I (à savoir les pays industrialisés, qui doivent, individuellement ou collectivement dans le cadre d'un accord d'intégration régionale, réduire leurs émissions de gaz à effet de serre), et les pays en développement qui, en raison d'un niveau d'émission par habitant historiquement bas, ne sont pas soumis à cette obligation afin de ne pas compromettre leur potentiel de développement.

1.5. Le protocole de Kyoto a permis l'introduction de trois instruments appelés «mécanismes de flexibilité»: l'application conjointe, le mécanisme de développement propre, et le système d'échange de droits d'émission sur lequel porte le présent document.

1.6. Alors que les deux premiers mécanismes — application conjointe et développement propre — ont pour objectif de favoriser l'intervention d'un pays industrialisé ou d'une entreprise d'un pays industrialisé dans un autre pays industrialisé figurant à l'annexe I (application conjointe) ou dans un pays en développement (développement propre) afin de permettre à ce pays ou à cette entreprise d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à la réduction ainsi engendrée, l'échange de droits d'émission permet de réglementer la cession à titre onéreux par une entreprise ou une entité des droits d'émission excédentaires, qu'elle a acquis soit en réduisant son activité soit en améliorant son rendement énergétique soit en optimisant ses procédés de production, à une autre entreprise, située dans le même État ou dans un autre pays industrialisé, pour que cette dernière puisse tenir ses engagements en la matière.

1.7. Comme on peut aisément l'imaginer, ces mécanismes de flexibilité ont pour but ultime de faciliter la réalisation globale des objectifs de réduction des émissions, en concentrant les efforts dans les régions où le rapport coût-efficacité est le plus intéressant à court terme. Il s'agit par conséquent d'adopter une approche économique dans laquelle l'assignation des ressources est déterminée par le libre échange. Toutefois, il ne faut pas oublier que cette optimisation ne fait qu'augmenter, à moyen terme, le coût marginal des mesures qui devront être adoptées à moins que d'importantes avancées technologiques ne permettent de réduire ces coûts croissants.

1.8. Le protocole de Kyoto fournit la possibilité d'appliquer ces mécanismes de flexibilité aux différentes parties (les États membres signataires de l'accord) dès 2008, c'est-à-dire dès que les engagements de réduction des gaz à effet de serre deviendront contraignants. Cependant, rien n'empêche — comme c'est le cas pour la proposition à l'examen — qu'un État signataire du protocole applique anticipativement certains de ces mécanismes de flexibilité sur son territoire.

1.9. Naturellement, l'établissement des droits individuels d'émission exige la fixation, pour les entreprises individuelles d'une série de secteurs donnés, d'autorisations d'émission. Au sein de l'Union européenne, il semble logique que ces quotas individuels soient liés à l'application des meilleures techniques disponibles (MTD) telles que définies dans la directive 96/91/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive IPPC). À cet égard, deux questions se posent: premièrement, la directive susmentionnée ne couvre pas la totalité des secteurs responsables des émissions de gaz à effet de serre, ni même l'ensemble des secteurs de production; deuxièmement, pour plusieurs secteurs, les critères relatifs aux MTD ne seront pas disponibles avant 2003-2004.

1.10. Par ailleurs, l'établissement d'un système d'échange de droits d'émission au sein de l'Union européenne peut engendrer des distorsions de la concurrence, du fait de l'existence de modalités d'application différentes en fonction des secteurs et des entreprises, au sein d'un pays ou d'un pays à l'autre.

1.11. Face à un tel risque, deux solutions sont possibles. La première consiste à créer un cadre communautaire harmonisé définissant les secteurs concernés et les modalités à mettre en œuvre, ce qui pourrait entraîner une distorsion due à l'importance variable des émissions couvertes dans les différents États membres. La seconde consiste à procéder à une analyse au cas par cas de chaque système national (dans les pays souhaitant appliquer ledit mécanisme) afin de s'assurer de la compatibilité avec le régime de concurrence (système d'aides d'État indirectes) ainsi que la compatibilité avec le marché intérieur (les droits d'émission en tant que tels sont considérés comme un bien auquel s'applique la libre circulation, du moins entre les pays appliquant ce système au niveau national).

1.12. Bien évidemment, l'application d'un tel système correspond à une approche basée sur le respect d'une série de droits historiques en matière d'émission (droits acquis), assortis toutefois d'une obligation en termes de rendement énergétique conformément aux MTD. Cette observation soulève la question de l'octroi des droits d'émission à de nouvelles activités et de la possibilité de concilier ces droits avec les limites maximales d'émission au niveau national.

1.13. Pour les nouvelles entreprises dont les activités sont similaires à celles d'autres entreprises déjà couvertes par la directive IPPC, ce système suppose l'application des mêmes critères de rendement énergétique des MTD que pour les autres entreprises se trouvant dans la même situation. Toutefois, les nouvelles activités impliquant une consommation énergétique élevée (bien qu'une telle situation soit fort improbable) qui n'existent dans aucun autre État membre et pour lesquelles il n'existe aucun critère en matière de MTD peuvent poser problème, tout comme les différentes sensibilités nationales concernant les autorisations à accorder à de nouvelles activités à haute consommation d'énergie ou provoquant d'importantes émissions de gaz à effet de serre, obligées de respecter les engagements nationaux en matière d'émissions.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité soutient pleinement l'initiative de la Commission européenne visant à favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et notamment la création d'un système communautaire d'échange de droits d'émission, tout à fait compatible avec l'esprit du système similaire prévu par le protocole de Kyoto. Il fait cependant remarquer que l'échange des droits d'émission correspondants ne représente pas en lui-même un instrument de réduction. Le Comité invite la Commission à spécifier, dans une communication détaillée, les mécanismes supplémentaires qui devraient permettre une telle réduction.

2.2. Concrètement, le document de la Commission ne fournit aucune orientation précise en ce qui concerne trois éléments centraux pour la conception de ce mécanisme, à savoir l'attribution de niveaux d'émission (et par conséquent de droits d'émission éventuels) à des entreprises individuelles, la relation entre ces plafonds individuels pour chaque entreprise et l'effort national en matière de réduction et, finalement, les niveaux assignés aux nouvelles entreprises qui commencent leur activité à partir de maintenant.

Afin de répondre de manière globale à ces inconnues, le système doit, selon le Comité, être organisé sur base de l'approche suivante:

— L'attribution de niveaux d'émission individuels aux entreprises ne devrait avoir lieu que dans une perspective scientifique, solidement justifiée et accompagnée de critères définis au niveau communautaire. Pour cette raison, le Comité est favorable à l'utilisation des critères relatifs aux MTD dans les secteurs où leur application est établie dans le cadre de la législation communautaire, ou, entre autres, à un système d'échantillonnage comparatif au niveau mondial.

— Les émissions de gaz à effet de serre d'un État membre sont la somme des émissions des six gaz provenant de toutes les sources d'émission, parmi lesquelles il y a lieu de citer les sources ponctuelles (par exemple certaines de celles mentionnées précédemment) et les sources dites diffuses (comme celles produites par la circulation). Par conséquent, même si l'application des critères relatifs aux MTD suppose déjà en soi une réduction des émissions de CO_2, l'engagement national en matière de réduction ne peut être lié purement et simplement à la réduction des émissions ponctuelles d'un certain nombre de secteurs industriels.

— L'attribution de droits d'émission à de nouvelles activités (couvertes par les critères des MTD) pourra toutefois se faire de manière automatique, proportionnée et non discriminatoire par rapport à des activités semblables déjà existantes. Bien évidemment, l'augmentation du volume d'émissions de gaz à effet de serre qui en résultera devra être compensée, dans chaque État membre, par des réductions simultanées et au moins équivalentes dans d'autres secteurs ou activités, afin de respecter l'engagement national en matière d'émission.

2.3. Selon le Comité, ce mécanisme d'échange de droits d'émission doit se baser sur les principes fondamentaux suivants:

— le système doit prendre pour cadre de référence permanent le principe du pollueur-payeur;

— le système communautaire doit être pleinement compatible avec le mécanisme prévu à l'article 17 du protocole de Kyoto, et permettre d'intégrer ce dernier lorsqu'il sera entré en vigueur;

— le système doit avoir une portée communautaire et suivre une approche intersectorielle;

— le système doit être progressif et s'appliquer au début à un nombre restreint de secteurs, importants par le volume de leurs émissions de CO_2;

— le système doit se baser sur un règlement communautaire, c'est-à-dire un acte législatif juridiquement contraignant présenté par la Commission et approuvé par le Conseil et le Parlement européen;

— ce règlement devra avoir pour objectif la création d'un cadre réglementaire commun et harmonisé, qui détermine les secteurs concernés et les modalités concrètes, et devra se baser sur la décision n° 1999/296/CEE relative à un mécanisme de surveillance des émissions de gaz à effet de serre et sur la directive relative aux grandes installations de combustion;

— le système doit permettre de réduire au maximum les effets négatifs sur la distorsion de concurrence, tout en étant suffisamment flexible pour éviter l'apparition d'une «appropriation permanente» des premiers bénéfices de l'échange;

— ce système doit être volontaire, afin que les entreprises des secteurs définis au niveau communautaire puissent s'y intégrer et en bénéficier;

— à cet égard, il convient de fixer une date provisoire mais réaliste pour l'entrée en vigueur dudit système, par exemple le 1er janvier 2005;

— de même, l'entrée en vigueur du système devrait être soumise à une seconde condition, à savoir qu'en théorie, un pourcentage minimum à déterminer des émissions totales d'un État membre doit être couvert par ce système;

— ce système doit être ouvert à la participation volontaire des pays candidats à l'adhésion figurant à l'annexe I du protocole de Kyoto, ainsi qu'aux pays de l'EEE.

2.4. Enfin, ce système doit compléter et non remplacer les actions prévues dans chaque État membre afin de réaliser les objectifs nationaux en matière d'émissions selon le principe du partage des charges.

3. **Observations particulières**

Le Comité souhaite limiter le présent chapitre à la liste des questions formulées par la Commission dans son Livre vert, qu'il commentera dans l'ordre défini dans le document à l'examen.

3.1. *Question 1*

3.1.1. La nécessité de créer une base harmonisée pour déterminer les quotas d'émissions de chaque entreprise adhérant au système se traduit par l'obligation de déterminer ces quotas conformément aux valeurs de rendement énergétique définies dans le cadre des MTD et de les appliquer, au moins en une première phase, aux installations couvertes par la directive relative aux grandes installations de combustion.

3.1.2. Par conséquent, les secteurs concernés par ce système seront ceux prévus par la directive IPPC, à condition que les normes de rendement énergétique pour ces secteurs soient définies conformément aux MTD d'ici 2005 et, en outre, que les installations soient couvertes par la directive relative aux grandes installations de combustion ou, en l'absence de telles normes d'efficience, que l'industrie ait défini provisoirement des normes d'émission sur base d'accords volontaires au niveau européen, approuvés par la Commission européenne et basés notamment sur un système d'échantillonnage comparatif au niveau mondial.

3.2. *Question 2*

3.2.1. Étant donné que les secteurs couverts par le système d'échange conformément aux décisions prises au niveau communautaire devront s'inscrire dans un cadre commun harmonisé, toutes les entreprises actives dans ces secteurs seront soumises au système. Toutefois, le caractère contraignant du système ne doit pas être interprété comme l'obligation de vendre d'éventuels droits d'émission, en particulier si leur valeur sur le marché est considérée comme sous-évaluée, bien évidemment les entreprises seront tenues en tout état de cause de réduire leurs émissions aux niveaux fixés.

3.2.2. La sécurité juridique devra être garantie grâce à l'établissement d'une série de conditions minimales afin de réglementer l'échange de droits, qui pourraient se traduire dans un premier temps par la fixation d'une période initiale, d'une longueur raisonnable, pour les accords de cession de droits d'émission entre entreprises, afin que le marché puisse se consolider et que la loi de l'offre et la demande puisse jouer de manière satisfaisante, sans être affectée par un volume de transactions particulièrement réduit.

3.3. *Question 3*

3.3.1. Bien qu'il soit théoriquement compatible avec le marché intérieur (mécanisme de discrimination nationale inverse), le mécanisme de participation/non-participation présenterait deux inconvénients. Premièrement, il placerait les entreprises de l'État membre ayant décidé de ne pas participer au système dans une situation de concurrence néfaste, ce qui entraînerait tôt au tard la nécessité de mettre au point différentes formes de compensation. Deuxièmement, il priverait cet État membre ainsi que les entreprises situées sur son territoire de l'expérience pratique dans la mise en œuvre de ce type de système, préalable à son entrée en vigueur obligatoire conformément aux dispositions du protocole de Kyoto.

3.4. *Question 4*

3.4.1. Un État membre pourrait compléter la liste des secteurs dont l'adhésion au système est obligatoire au niveau communautaire pour peu que les deux conditions suivantes soient remplies:

— les modalités d'application (méthodes de calcul et vérification) des droits d'émission, définies pour les secteurs soumis au régime communautaire, doivent être respectées;

— l'échange des droits d'émission des secteurs couverts au niveau national mais non harmonisés pour l'ensemble de la Communauté ne peut être soumis à aucune condition restrictive quelle qu'elle soit en ce qui concerne la possibilité pour des entreprises d'autres États membres de les acquérir.

3.5. *Question 5*

3.5.1. La nature même des MTD, qui doivent servir à déterminer les niveaux d'émission pour chaque secteur/entreprise, est telle qu'il n'est pas nécessaire de fixer des quotas sectoriels globaux qui poseraient un problème insoluble, tant au niveau communautaire que national.

3.6. *Question 6*

3.6.1. La même réflexion s'impose dans le cas de l'octroi des quotas aux entreprises individuelles. En effet, l'application des MTD permet de déterminer une valeur historique d'émission (basée sur les niveaux historiques de production multipliée par le rendement énergétique des gaz à effet de serre). Pour les années suivantes, cette valeur historique sera fixée en fonction du niveau atteint en termes de MTD mesuré à partir de la valeur réelle de la production.

3.7. *Question 7*

3.7.1. Le système communautaire tel que défini jusqu'à présent est basé sur le régime dit «en aval», ou des sources d'émission ponctuelles. Il semble nécessaire et souhaitable que dans le cadre du programme national visant la mise en œuvre de l'accord de partage des charges et conformément au protocole de Kyoto, chaque État membre fournisse un effort simultané dans ces secteurs ainsi que dans les secteurs responsables d'émissions diffuses de gaz à effet de serre.

3.7.2. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer des niveaux identiques pour chaque État membre, une telle mesure apparaissant irréaliste à la lumière des disparités qui existent entre les États en termes de structures économiques.

3.8. *Question 8*

3.8.1. Les trois systèmes mentionnés (taxes sur l'énergie, accords environnementaux volontaires et échange de droits d'émission) constituent des mesures complémentaires. Les accords volontaires, dont les objectifs dépassent ceux fixés par les normes, servent à réaliser des progrès au niveau sectoriel. Les taxes sur l'énergie, et plus particulièrement la taxe sur les émissions de CO_2 (proposition de taxe CO_2/énergie) servent à pénaliser les responsables d'émissions diffuses et, à travers le système de remboursement prévu, les entreprises dépassant les valeurs fixées conformément aux MTD. Enfin, l'échange de droits d'émissions contribue à rentabiliser les efforts de réduction d'émissions supérieurs aux critères MTD. Toutefois, il convient de préciser que des efforts plus intenses en matière de réduction des émissions ne doivent en aucun cas entraîner la réduction du remboursement de la taxe CO_2/énergie, comme le prévoit l'actuelle proposition de directive soumis à l'examen du Conseil.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

3.9. *Question 9*

3.9.1. Tant les mécanismes de surveillance que les procédures pour infraction sont suffisants d'un point de vue théorique. Toutefois, il semble nécessaire de procéder à une mise au point de ces instruments, essentiellement à une amélioration des systèmes de surveillance durant la phase de contrôle et en particulier durant la phase de vérification au niveau communautaire. Il faudrait également vérifier que ces instruments sont entièrement compatibles avec les mécanismes qui seront mis en place en application du protocole de Kyoto.

3.9.2. La même réflexion s'impose en ce qui concerne les procédures pour infraction, bien qu'en règle générale le système de plainte devant la Cour de Justice de Luxembourg ait un impact suffisamment important sur l'opinion publique de l'État membre concerné, alors que les mécanismes de sanctions financières, à charge de l'État membre et non d'une entreprise donnée, n'ont pas l'effet escompté par le Livre vert, sauf dans le cas où la sanction serait excessivement lourde.

3.10. *Question 10*

3.10.1. Bien qu'au chapitre 2 du présent avis, nous nous soyons prononcés en faveur d'un règlement communautaire, c'est-à-dire d'un instrument juridiquement contraignant ne devant pas faire l'objet d'une transposition dans la législation nationale, il est évident que bien des aspects de ce système doivent être conçus au niveau national et local. Par conséquent, les tâches pourraient être réparties de la façon suivante:

3.10.2. Au niveau communautaire

définition des modalités générales d'application du système: secteurs concernés, système de vérification, mode de fonctionnement harmonisé de l'ensemble des quotas d'émission, critères d'octroi des quotas individuels basés sur les MTD, vérification de l'exactitude des données transmises par les États membres;

3.10.3. Au niveau national et local

octroi des quotas d'émission aux entreprises individuelles, contrôle des émissions, définition des secteurs soumis à une autorisation d'émission en sus des secteurs définis de façon harmonisée au niveau communautaire.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»

(2000/C 367/08)

Le 25 février 1999, le Comité économique et social, conformément à l'article 23(3) de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis intitulé «Vers une Charte des Droits Fondamentaux de l' Union européenne».

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée des travaux préparatoires du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 juillet 2000 (rapporteuse: Mme Sigmund et corapporteur: M. Briesch).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 122 voix pour, 19 contre et 9 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a décidé d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans ses conclusions, le Conseil européen a justifié cette obligation par la nécessité «d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union».

Le Conseil européen est d'avis que cette Charte «doit:

1. contenir les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure (CEDH et principes généraux du droit communautaire);

2. contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union et

3. prendre en considération des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union.»

Le Conseil européen a également décidé qu'«une enceinte composée de représentants des Chefs d'État et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux» devrait élaborer cette charte.

1.2. Enfin, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a statué sur la composition définitive de cette enceinte ainsi que sur ses méthodes de travail. En ce qui concerne les méthodes de travail, le Conseil européen impose le principe de la consensualité en autorisant le président à transmettre le projet au Conseil uniquement s'il considère que «le texte du projet de Charte peut être adopté par toutes les parties».

1.3. Tant la présidence allemande que la présidence finlandaise avaient déclaré à plusieurs reprises que cette Charte des droits fondamentaux devait également être un instrument permettant aux citoyens de l'Europe de participer plus franchement à l'Europe et de leur faire davantage prendre conscience des droits dont ils jouissent. Le Comité se félicite naturellement de la consultation des organisations de la société civile par l'enceinte entre-temps rebaptisée Convention. En sa qualité d'institution européenne dont les membres, conformément au Traité, sont appelés à représenter les intérêts fonctionnels des citoyens de l'Europe, le Comité aurait estimé plus opportun d'y être davantage associé [1].

1.4. La mission de la Convention est définie par les mandats de Cologne et de Tampere et il convient de distinguer quatre aspects:

— la Convention n'est pas une conférence gouvernementale au sens du TUE;

— pour cette raison, elle n'est pas compétente pour modifier les compétences de l'Union;

— elle a pour mission d'élaborer le projet d'une Charte des droits fondamentaux dans le cadre des actions de l'Union. La Convention doit par conséquent veiller à ce que la Charte soit applicable tant dans le cadre du Traité sur l'Union européenne que dans celui des Traités communautaires. En d'autres termes: la Charte doit aussi valoir pour les titres V (PESC) et VI (JAI) du Traité sur l'Union européenne. Le Comité estime que cette validité étendue de la Charte est tout à fait essentielle étant donné que le traité instituant la Communauté européenne n'est pas le seul à aborder la liberté et l'égalité des citoyens.

[1] Voir article 257: «Le Comité est composé de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général».

— par conséquent, la Charte des droits fondamentaux s'adresse aux institutions de l'Union européenne, dans le cadre de leurs compétences propres, et non aux États membres. Les États membres sont toutefois tenus de respecter la Charte des droits fondamentaux lorsqu'ils appliquent, mettent à exécution ou transposent le droit communautaire.

1.5. La question du caractère juridiquement contraignant de la Charte des droits fondamentaux n'a pas été clairement définie par le Conseil européen de Cologne. Dans ses conclusions, le Conseil annonce uniquement qu'il «proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la Charte pourrait être intégrée dans les traités».

1.5.1. Toujours est-il que Monsieur Roman Herzog, président de la Convention, a précisé que «la Convention élaborerait la Charte en partant de l'hypothèse qu'elle se verrait reconnaître un effet juridiquement contraignant». Depuis le projet Spinelli, le Parlement européen s'est engagé en faveur d'un tel caractère juridiquement contraignant et a encore renforcé sa position dans sa résolution du seize mars en annonçant entre autres son intention de subordonner son approbation de la Charte des droits fondamentaux à l'affirmation de son caractère juridiquement contraignant.

1.6. En ce qui concerne le problème du contenu de la Charte des droits fondamentaux, le Conseil européen de Cologne a uniquement défini des normes minimales, mais est manifestement allé plus loin que la CEDH. Dans son discours d'introduction prononcé à la Convention, Monsieur Roman Herzog a précisé qu'il était temps de faire comprendre à l'opinion publique que l'Union européenne doit entretenir avec les citoyens des rapports équivalents aux normes prescrites par le droit constitutionnel des États membres.

1.6.1. La structure de la liste des droits fondamentaux à élaborer par la Convention repose d'une part sur le consensus relatif à la triade européenne des droits fondamentaux de l'individu (dignité humaine, autodétermination et égalité) et d'autre part sur le concept de l'indivisibilité des droits de l'homme; la liste est structurée de la manière suivante:

— dignité de la personne humaine;

— libertés;

— égalité;

— solidarité;

— citoyenneté;

— justice;

— dispositions générales [1].

[1] Convent 47, charte 4470/00 du 14 septembre 2000.

2. Observations générales

2.1. Le processus d'unification européenne a été mis en marche par Robert Schuman, il y a 50 ans, en tant qu'initiative pour la paix; cette initiative a tout naturellement entraîné des mesures à caractère essentiellement économique, complétées plus tard par l'aspect social. Aujourd'hui, l'Union européenne est définie aussi comme «un espace de liberté, de sécurité et de justice» dans lequel l'homme, le citoyen doit jouer un rôle central. Dans ce contexte, l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'UE représente une étape importante dans le processus d'intégration européenne. Rédiger une charte, c'est formaliser le pacte fondateur d'une entité politique originale et nouvelle. C'est aussi exprimer une identité constituée sur une base volontaire, coopérative, démocratique et non violente. Des personnes qui ont les mêmes droits et les mêmes devoirs développent des sentiments d'appartenance et une identité commune. Si en outre une telle liste des droits fondamentaux est élaborée dans le cadre d'une participation maximale de la société civile, cette proximité des citoyens contribuera également à ce que l'individu n'ait pas l'impression que de telles normes juridiques dont le non-respect est passible de sanction sont imposées d'en haut mais à ce qu'il accepte de les respecter par obligation personnelle.

2.2. Une Charte des droits fondamentaux qui repose sur les concepts d'éthique, de morale et de solidarité ne se contente pas de formuler des droits et des devoirs, mais représente également un système de valeurs commun. Elle soutient ainsi la progression de l'Union européenne d'une communauté de droit vers une communauté de valeurs dans laquelle peut se développer une identité européenne. Par conséquent, elle peut contribuer à ce que la citoyenneté de l'Union ne soit plus perçue de manière abstraite en tant que somme de toutes les nationalités, mais en tant que valeur ajoutée concrète. Elle implique aussi que chaque citoyen exerce ses droits dans un esprit de responsabilité, dans le cadre d'une société civile organisée fondée sur le dialogue et sur le respect mutuel des droits et des libertés.

3. Observations particulières

3.1. *Contenu de la Charte des droits fondamentaux*

3.1.1. En principe, le Comité s'engage pour que les droits civils et politiques, d'une part, et les droits fondamentaux d'ordre social, économique et culturel, d'autre part, ne puissent pas être considérés indépendamment les uns des autres. En Europe, la compréhension commune est que les droits fondamentaux sont indivisibles, liés entre eux et interdépendants. Ces droits peuvent être des droits de défense, des droits de propriété ou des droits à des prestations. Le Comité estime en tout cas qu'il n'est pas possible d'établir une charte moderne des droits fondamentaux sans y inclure des droits sociaux, économiques et culturels. Cela serait contraire au Mandat de Cologne.

3.1.2. Il résulte du mandat conféré à la Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux que celle-ci ne peut amener une modification de la répartition actuelle des compétences entre les Communautés ou l'Union européenne et les États membres.

3.1.3. D'autre part, l'affirmation de droits sociaux fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne préjuge pas de l'identité de l'auteur de l'acte — institution de l'Union européenne ou autorité étatique — contre lequel le bénéfice du droit peut être revendiqué, ou envers qui le respect du principe peut être réclamé. Conformément au mandat de Cologne, l'inscription de droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne revient nullement à investir la Communauté ou l'Union européenne de compétences que celles-ci ne détiendraient pas déjà. Elle signifie uniquement que les actes des institutions de l'Union ou les actes étatiques adoptés dans le domaine d'application du droit communautaire doivent:

— respecter les droits sociaux que la Charte affirme;

— ne pas constituer des mesures aboutissant à diminuer le degré de réalisation déjà atteint des principes; et

— respecter l'exigence de non-discrimination, notamment dans la mise en œuvre des droits sociaux.

3.1.4. Le Comité met en garde contre le fait que les attentes des citoyens seraient déçues si on leur proposait une Charte dont ils ne pourraient pas faire appliquer les droits et dont le texte serait par conséquent uniquement perçu de manière rhétorique. Mais l'affirmation du caractère justiciable d'un droit, selon les formes qui viennent d'être suggérées, ne préjuge aucunement du niveau, communautaire ou étatique, où le bénéfice de ce droit est revendiqué par les personnes auxquelles il est reconnu. En particulier, là où la Communauté et les États membres détiennent des compétences concurrentes, ces compétences doivent être exercées dans les limites que prévoit le principe de subsidiarité (article 5 CE), sans que l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vienne déroger à ce principe.

3.2. Nature juridique de la Charte des droits fondamentaux: une Charte des droits fondamentaux ne peut se concrétiser que si elle est formulée clairement et s'il existe des procédures visant à l'imposer. Pour des raisons juridiques et politiques, le Comité estime que la Charte des droits fondamentaux devrait être intégrée dans le Traité sur l'Union européenne dans les conditions suivantes:

— conformément au mandat de Cologne, la Charte ne doit pas entraîner de modification des compétences communautaires;

— il y a lieu de maintenir la différenciation entre les droits directement applicables et individuellement justiciables d'une part et les droits programmatiques d'autre part et, par là, la nature juridique des compétences existantes [1];

— il convient par conséquent de reconnaître que certains principes nécessitent la prise de mesures de mise en œuvre.

La question de savoir si la Charte, le cas échéant quelle partie de la Charte, sera intégrée dans le Traité dépendra du contenu définitif de la Charte qui doit s'orienter essentiellement sur le mandat de Cologne. La Charte des droits fondamentaux doit dépasser le cadre d'une déclaration solennelle et constituer un véritable engagement politique, social et civique.

3.2.1. L'annonce d'une Charte européenne des droits fondamentaux a éveillé des attentes et des espoirs qu'il ne faut pas décevoir. Les Européens comprendront mieux et accepteront mieux une «Europe des citoyens» s'ils savent qu'ils jouissent dans cette Europe de droits qu'ils peuvent faire valoir et s'ils savent qu'il existe aussi des devoirs qu'il convient de respecter. Par conséquent, la Charte des droits fondamentaux revêt également, outre sa signification juridique, une haute importance politique et culturelle.

3.2.2. Avec une Charte des droits fondamentaux contraignante et en tant qu'«espace de liberté, de sécurité et de droit», l'Union européenne prend une dimension supplémentaire dans l'esprit d'une communauté de valeurs clairement définie et formellement reconnue. Une telle reconnaissance formelle donne à l'Union une importance supplémentaire, tant dans le contexte du prochain élargissement que dans celui de la mondialisation.

3.3. *Mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux*

3.3.1. Concernant l'application de la Charte, le Comité estime qu'il est également possible d'inclure de manière juridiquement contraignante dans le TUE (voir article 6) les droits fondamentaux revêtant une forme intégrable et ayant fait l'objet d'un compromis au sein de la Convention. Cela aurait pour conséquence que, conformément à l'article 7, le Conseil pourrait prendre des mesures contre un État membre qui violerait gravement et de manière constante les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1; dans ces cas-là, un examen de la Cour de justice des Communautés européennes ne serait pas nécessaire. Pour la seconde partie des droits fondamentaux, on pourrait créer, pour leur intégration, une règle procédurale contraignante sous forme de suivi («monitoring»). Une telle procédure ne va pas à l'encontre du principe de l'indivisibilité des droits fondamentaux, étant donné que, de l'avis du Comité, le processus de définition et de révision des droits fondamentaux doit de toute façon rester un processus qui soit ouvert au niveau européen et qui tienne compte des évolutions correspondantes. Dans ce contexte, il convient par exemple de mentionner les «nouveaux» droits fondamentaux (génie génétique, bioéthique, protection des données) qui, pour certains font d'ores et déjà partie intégrante des Traités de l'UE (droit à la protection des données à caractère personnel).

3.3.2. C'est la raison pour laquelle le Comité estime qu'il serait nécessaire de prévoir, avec la procédure d'intégration mentionnée au point 3.3.1 («monitoring»), un processus ouvert de révision pour l'élaboration future du catalogue des droits fondamentaux. À cette fin, la Convention devrait avoir pour mandat d'élaborer le concept relatif à une telle procédure d'intégration et de révision et de le soumettre au Conseil. Le processus de révision pourrait également prévoir des programmes d'évaluation à rajouter à intervalles précis.

---

[1] Dans ce contexte, le Comité fait référence à son avis du 22.2.1989 dans lequel il stipule que selon lui, il convient d'utiliser les instruments et les procédures prévus par le Traité CEE pour garantir, dans le cadre des ordres juridiques des États membres, le respect des droits sociaux fondamentaux.

3.3.3. Étant donné que le problème de la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux n'est pas encore réglée, le Comité ne peut pas encore se prononcer sur la question de la véritable protection juridique. Dans ce domaine, il convient tout au plus de discuter de la nécessité de recours supplémentaires (comme par exemple le recours pour violation des droits fondamentaux, le recours dans l'intérêt collectif, l'action collective, le droit de prendre position), qui viendraient s'ajouter aux formes de recours déjà existantes. Le Comité se réserve de rendre un avis complémentaire sur ce sujet, le moment venu.

3.4. *Charte des droits fondamentaux et société civile organisée*

3.4.1. Les droits fondamentaux se développent comme l'évolution socioéconomique, mais également comme l'évolution scientifique. C'est la raison pour laquelle le Comité accueille également très favorablement le fait que la Convention ait repris dans sa proposition les «nouveaux» droits fondamentaux et qu'elle soit allée plus loin que la CEDH, ce qui n'aurait pas été le cas avec une souscription de l'Union à la CEDH, comme cela a été proposé à plusieurs reprises. La CJCE avait d'ailleurs déjà fait remarquer auparavant qu'une telle ratification nécessiterait une modification du Traité sur l'Union européenne.

3.4.2. Dans ce contexte, et en référence au Mandat de Cologne, le Comité accueille très favorablement le fait que la Convention ait repris dans la Charte des droits fondamentaux le concept de dignité humaine qui n'était pas encore inscrit dans la CEDH. Le Comité ne se contente pas de se rallier à l'approche complexe de la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies, mais signale de manière urgente et nécessaire qu'en plus de son importance juridique, la Charte des droits fondamentaux doit revêtir une importance adéquate en tant qu'échelle de valeurs commune de l'UE.

3.4.3. C'est justement pour que les structures de la société civile puissent être créées qu'il est d'une importance fondamentale qu'outre les objectifs communs, les citoyens eux aussi reconnaissent que certaines valeurs existantes méritent d'être protégées et assumées dans un esprit de dialogue et de responsabilité des acteurs de la société civile.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

3.4.4. C'est la raison pour laquelle le Comité estime qu'en tant que cadre réglementaire juridico-philosophique ou de systématisation juridique, le présent concept de Charte des droits fondamentaux est très bien adapté au développement de la société civile organisée.

3.4.5. Déjà en 1996, dans un rapport intitulé «Pour une Europe des droits civiques et sociaux» [1], le Comité des Sages soulignait qu'une Europe «plus proche des citoyens» supposait d'inclure dans le projet de l'Union européenne un «large spectre» de compétence, non seulement dans le domaine politique, mais aussi sur le plan économique et social.

Dans ce contexte, il faut rendre hommage au fait qu'un paragraphe du Préambule du document de travail 47 de la Convention (3e paragraphe avant la fin) se réfère non seulement à la CEDH, mais également aux Chartes sociales adoptées par la Communauté et le Conseil de l'Europe.

3.4.6. Les représentants de la société civile organisée avaient été associés ad hoc et de manière très informelle au processus d'élaboration de la Charte des droits fondamentaux. Leurs points de vue en partie extrêmement constructifs ont été donnés de manière non coordonnée, au détriment d'une certaine vue d'ensemble et d'éventuels effets de synergie. Dans l'intérêt du développement d'un modèle démocratique européen, la société civile doit être associée de manière formelle et institutionnelle à ce processus. Il faut affirmer que l'enjeu démocratique fondamental, c'est la conciliation de l'unité et de la diversité. Dans le cadre institutionnel, le Comité représente la société civile organisée au niveau européen; ses membres sont en contact direct et permanent avec les organisations de la société civile organisée [2] et c'est la raison pour laquelle, forts de leur savoir spécialisé, ils sont en mesure de contribuer à ce projet en lui apportant une valeur ajoutée dans l'esprit de la démocratie participative. Le Comité est composé de représentants des différents groupes à orientation économique et sociale de la société civile et, pour cette raison, dans le cadre d'un tel processus d'intégration et de révision, il conviendrait de lui octroyer formellement un statut consultatif correspondant à ses missions.

---

[1] Commission européenne, DG V, ISBN 92-827-7697-2.
[2] JO C 329 du17.11.1999, p. 30.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Le document faisant actuellement l'objet de discussion au sein de la Convention comprend les titres suivants [1]:

Article 1: Dignité de la personne

Article 2: Droit à la vie

Article 3: Droit à l'intégrité de la personne

Article 4: Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Article 5: Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

Article 6: Droit à la liberté et à la sûreté

Article 7: Respect de la vie privée et familiale

Article 8: Protection des données à caractère personnel

Article 9: Droit de se marier et droit de fonder une famille

Article 10: Liberté de pensée, de conscience et de religion

Article 11: Liberté d'expression et d'information

Article 12: Liberté de réunion et d'association

Article 13: Liberté des arts et des sciences

Article 14: Droit à l'éducation

Article 15: Liberté professionnelle

Article 16: Liberté d'entreprise

Article 17: Droit de propriété

Article 18: Droit d'asile

Article 19: Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

Article 20: Égalité en droit

Article 21: Non-discrimination

Article 22: Diversité culturelle, religieuse et linguistique

Article 23: Égalité entre hommes et femmes

Article 24: Droit de l'enfant

Article 25: Intégration des personnes handicapées

Article 26: Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Article 27: Droit de négociation et d'actions collectives

Article 28: Droit d'accès aux services de placement

Article 29: Protection en cas de licenciement injustifié

Article 30: Conditions de travail justes et équitables

---

[1] Convent 47 op.cit.

Article 31: Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail

Article 32: Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

Article 33: Sécurité sociale et aide sociale

Article 34: Protection de la santé

Article 35: Accès aux services d'intérêt économique général

Article 36: Protection de l'environnement

Article 37: Protection des consommateurs

Article 38: Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

Article 39: Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Article 40: Droit à une bonne administration

Article 41: Droit d'accès aux documents

Article 42: Médiateur

Article 43: Droit de pétition

Article 44: Liberté de circulation et de séjour

Article 45: Protection diplomatique et consulaire

Article 46: Droit à un recours effectif et à un tribunal impartial

Article 47: Présomption d'innocence et droits de la défense

Article 48: Principes de la légalité et de la proportionnalité des délits et des peines

Article 49: Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour un même délit

Article 50: Champ d'application

Article 51: Portée des droits garantis

Article 52: Niveau de protection

Article 53: Interdiction de l'abus de droit.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone en ce qui concerne l'année de base pour l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures»

(2000/C 367/09)

Le 28 juillet 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de nommer M. Sergio Colombo comme rapporteur général chargé d'élaborer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 64 voix pour et 3 abstentions le présent avis.

1. Proposition de la Commission

1.1. La présente proposition vise à modifier le règlement, adopté récemment, relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone [1] concernant un point précis. Elle vise à modifier la date contenue actuellement dans le nouveau règlement visant à déterminer l'attribution des quotas d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC). Il est proposé de baser ces quotas sur les données les plus récentes et les plus représentatives (celles de 1999 par exemple) plutôt que sur celles de 1996. Cette modification n'entraînera pas une augmentation de la quantité globale d'hydrochlorofluorocarbures qui peut être importée et ne nuira donc pas à l'environnement. La Commission estime que le maintien de 1996 comme année de base pourrait être considéré comme arbitraire et constituer même une infraction au principe de la non-discrimination.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission.

[1] Ce règlement dont la publication dans le JO se fait toujours attendre remplacera le règlement (CE) no 3093/94.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone en ce qui concerne les inhalateurs doseurs et les pompes médicales d'administration de médicaments»

(2000/C 367/10)

Le 28 juillet 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de nommer M. Sergio Colombo comme rapporteur général chargé d'élaborer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 63 votes pour et 2 abstentions le présent avis.

1. Proposition de la Commission

1.1. La présente proposition vise à modifier le règlement, adopté récemment, relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone [1] concernant deux points précis. Elle procède de deux inexactitudes qui se sont glissées dans le texte du nouveau règlement lors des stades ultimes de son adoption. La première concerne l'exportation d'inhalateurs doseurs contenant des chlorufluorocarbures (CFC) dans les pays en voie de développement, et la seconde, l'exportation de pompes médicales d'administration de médicaments contenant des CFC. Selon la Commission, le règlement n'avait pas pour objectif d'interdire l'exportation de ces produits dont ces pays ont toujours besoin pour des raisons de santé publique. Il convient donc de modifier ce règlement en conséquence.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission.

[1] Ce règlement dont la publication dans le JO se fait toujours attendre remplacera le règlement (CE) no 3093/94.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité générale des produits»

(2000/C 367/11)

Le 24 juillet 2000 , 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 «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juillet 2000 (rapporteuse: Mme Williams).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité a adopté par 78 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. **Introduction**

1.1. La première directive relative à la sécurité générale des produits (DGSP) est entrée en vigueur en juin 1994. Elle a suivi une série de directives particulières (ou sectorielles) telles que la directive relative à la sécurité des jouets et reposait sur la nécessité d'assurer un «niveau élevé de protection». La santé et la sécurité des consommateurs comptent depuis lors parmi les nouvelles priorités politiques de l'Union européenne.

1.2. L'article 16 de la DGSP stipule que «le Conseil statue sur l'adaptation éventuelle de la présente directive visant notamment à en étendre le champ d'application» et contient également des dispositions d'urgence. Cette décision du Conseil devait être guidée par le rapport de la Commission, attendu en 1998, relatif à l'expérience acquise, assorti de propositions d'amélioration appropriées.

1.3. Malheureusement, ce rapport n'a pas été publié en temps voulu, et le Comité a donc réagi avec force en rendant son propre avis d'initiative [1] en décembre 1999, dans un esprit de critique constructive. Il faisait remarquer qu'outre la mise en place du marché unique, des changements majeurs, des développements et des crises importantes étaient intervenus depuis l'entrée en vigueur de la première directive, et qu'il convenait de les prendre en compte de toute urgence. Le Comité reconnaît toutefois que ce retard était dû au nombre exceptionnel de consultations, d'études et d'évaluations de grande envergure entreprises par la Commission, dont, en particulier, le rapport élaboré par le Centre du Droit de la Consommation (CDC) de l'Université Catholique de Louvain (UCL).

1.4. De manière générale, le Comité approuve les tentatives de la Commission visant à empêcher que des produits non sûrs soient commercialisés. Il émet toutefois certaines réserves quant à la nouvelle proposition. Il note que la méthode utilisée ne vise pas à produire un texte totalement nouveau, mais plutôt à remanier la DGSP originale, en gardant l'ancienne structure et en introduisant des modifications clairement indiquées par un soulignement dans le document de la Commission. Ce format pratique est susceptible d'être plus familier à tous les acteurs concernés par l'application et la mise en œuvre de la législation relative à la sécurité des produits, y compris les pays «candidats».

1.5. Bien que l'approche générale initiale de la Commission semble fondamentalement judicieuse, certains changements sont d'une portée considérable et devront être clarifiés lorsqu'ils seront transformés en propositions réalisables.

2. **Observations générales**

2.1. *Objet de la nouvelle DGSP*

2.1.1. La DGSP porte sur les produits destinés aux consommateurs ou susceptibles d'être utilisés par les consommateurs. Elle ne couvre les services que lorsque ceux-ci sont associés directement à la fourniture du produit lui-même. L'élément principal reste le produit (en cas de location d'un bien, par exemple).

Il s'agit en particulier des services d'assemblage, d'installation et d'entretien du produit. En ce qui concerne les services en général, la Commission prévoit de traiter séparément la sécurité dans ce secteur différent, soit par une réglementation cadre générale, soit par une législation dans les secteurs spécifiques, et non par le biais d'une DGSP.

2.1.2. L'objectif de base de la DGSP reste inchangé: la directive vise toujours clairement «à assurer que les produits mis sur le marché soient sûrs». Les producteurs et les distributeurs ont le devoir de fournir des produits qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, ne présentent aucun risque ou seulement des risques minimums, compatibles avec le type de produit en question.

[1] JO C 51 du 23.2.2000, p. 67.

2.1.3. La directive continue de s'appliquer à tous les produits destinés aux consommateurs, à l'exception des produits d'occasion qui sont fournis en tant qu'antiquités ou en tant que produits devant être reconditionnés préalablement à leur utilisation. Tous les autres produits d'occasion sont couverts, ainsi que les produits alimentaires, sauf lorsqu'ils font déjà l'objet de dispositions plus spécifiques.

2.1.4. Les principales modifications de la directive originale portent sur les domaines suivants: définition, champ d'application, rôle accru des normes et des organismes de normalisation, retrait, rappel et interdiction des exportations de produits dangereux, échange rapide d'informations dans les situations d'urgence, coordination et collaboration entre les autorités de contrôle, et mise en place d'un comité de réglementation approprié et d'un réseau de sécurité des produits.

2.1.5. La Commission tente de renforcer le régime actuel; en d'autres termes, de garantir une plus grande certitude juridique en clarifiant et en simplifiant son texte et en éliminant les contradictions et les ambiguïtés. Le Comité reconnaît qu'une telle clarification est essentielle: le rapport du CDC, dont l'analyse des applications pratiques révèle d'importantes lacunes au niveau de la transposition de la directive existante, indiquait qu'un diplôme de droit européen était nécessaire pour comprendre la plus grande partie de la directive originale.

2.1.5.1. Le Comité se demande si la nouvelle proposition relative au principe de précaution (qui n'est pas mentionné dans la nouvelle DGSP) ne contredit pas la notion de certitude juridique. Le principe de précaution peut être invoqué lorsque la preuve scientifique fait défaut ou n'est pas suffisamment concluante. En conséquence, des interdictions peuvent être mises en place lorsqu'il existe un risque potentiel grave pour la santé humaine. L'intention est de veiller à ce que les risques suspectés soient contrôlés de manière satisfaisante indépendamment de l'incertitude juridique. Il convient de faire prévaloir l'hypothèse selon laquelle un élément du risque est toujours présent.

2.1.6. Le Comité approuve l'accent mis par la Commission sur la nécessité de transparence et d'équité, en vertu de laquelle les personnes essayant de produire et de vendre des produits dangereux ne bénéficient plus d'un avantage injuste sur leurs concurrents qui acceptent les coûts entraînés par l'intégration de la sécurité dans leurs produits.

3. **Observations spécifiques**

3.1. La Commission regroupe utilement ses 22 les, suivis par plusieurs annexes explicatives, sous les 7 intitulés suivants, légèrement modifiés:

— Objectifs, champ d'application, définitions.

— Obligation générale de sécurité, critères d'évaluation de conformité et normes européennes.

— Autres obligations des producteurs et obligations des distributeurs.

— Obligations spécifiques et pouvoirs des États membres.

— Échanges d'informations et situations d'intervention rapide.

— Procédures de comité.

— Dispositions finales.

3.1.1. Le Comité prend acte de la longueur exceptionnelle (vingt pages) de l'exposé des motifs et note également l'importance particulière du préambule (39 «considérants»). Ces considérants évoquent généralement les aspects fondamentaux et leur ton est moins juridique que les articles qui suivent. Certains comportent des éléments qui ne sont mentionnés nulle part dans les intitulés; par exemple, le septième considérant, selon lequel la nouvelle proposition s'applique à tous les produits, quelles que soient les techniques de vente utilisées, y compris la vente à distance et la vente par voie électronique.

3.1.1.1. L'introduction constitue un document de référence essentiel, mais sa consultation n'est pas aisée: il est difficile de suivre le texte de la proposition actuelle et de consulter en même temps l'introduction. En effet, l'introduction aurait pu être scindée en grandes rubriques sous les mêmes intitulés que la proposition, et devrait faire apparaître au premier coup d'œil s'il est fait référence à la DGSP originale ou à la nouvelle version.

3.2. *Chapitre I: Objectifs, champ d'application, définitions (articles 1 et 2)*

3.2.1. L'article 16 de la DGSP originale prévoyait la possibilité d'étendre le champ d'application de l'article 1. Le Comité accueille favorablement cet effort de clarification d'un texte qui était auparavant source d'incertitude et de désaccords et dont les applications pratiques n'étaient pas évidentes. La relation entre les directives sectorielles et la DGSP, qui offre aux consommateurs un filet de sécurité, est bien plus claire à présent. Toutefois, le Comité estime que la formulation choisie pour l'inclusion des services — «... en ce qui concerne les aspects de sécurité des consommateurs dans des conditions raisonnablement prévisibles d'utilisation des produits considérés» article 2.a — doit être beaucoup plus claire pour servir de point de repère au producteur dans la pratique. La proposition révisée vise à protéger les consommateurs malgré les lacunes que présentent les règles relatives à la sécurité des produits, élaborées pour supprimer les obstacles techniques aux échanges. Bref, il est essentiel que tous les produits susceptibles d'être utilisés par les consommateurs soient couverts, la DGSP comblant toute lacune présentée par les directives sectorielles spécifiques, afin d'offrir la couverture globale nécessaire.

3.2.1.1. Le Comité souhaite également que la situation des services d'utilité publique comme l'électricité soit clarifiée du point de vue de l'inclusion de leurs produits. Il suggère une référence à la directive sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation et à la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux.

3.2.2. Le Comité constate que des produits initialement réservés à un usage professionnel et fournis uniquement aux professionnels peuvent dans certains cas «migrer» vers le marché domestique, soit du fait du consommateur lui-même, soit à la suite d'une publicité directe du fournisseur. Dans les deux cas, il est prévisible qu'un produit puisse éventuellement être utilisé par une personne susceptible de manquer de connaissances professionnelles et d'expérience. Parmi ces produits, l'on trouve aujourd'hui notamment des crayons laser, des tronçonneuses et d'autres outils de bricolage, ainsi que des peintures et des pesticides. Par conséquent, le Comité souligne la nécessité que les producteurs et les fournisseurs prennent toutes les mesures raisonnables et nécessaires lors de l'emballage et de l'étiquetage de leurs produits afin de prévoir des instructions et avertissements clairs en matière de sécurité en cas d'utilisation par des non-professionnels.

3.2.3. Le Comité approuve l'inclusion des personnes âgées dans le groupe des consommateurs courant le plus de risques, mais regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de sa suggestion relative à la prise en considération dans la mesure du possible des besoins des consommateurs handicapés.

3.2.4. La Commission ajoute une nouvelle définition concernant les autorités compétentes, désignées par les États membres, qui exécuteront les tâches définies dans la proposition. Auparavant, ni la législation européenne, ni celle des États membres ne prévoyaient l'obligation pour les producteurs et les distributeurs d'informer ces autorités à propos des rappels de produits.

3.2.5. La Commission définit à présent le «rappel», mais pas le «retrait», probablement en raison des difficultés linguistiques que cela pose dans les différentes langues. Il conviendrait d'établir une distinction plus claire entre ces deux étapes possibles de la procédure à suivre en matière de produits dangereux: la première étape (le «retrait») consiste à retirer des magasins, des entrepôts et des usines, de manière réglementée, les marchandises en cause, tandis que la deuxième (le «rappel») est effectuée en dernier recours par les fournisseurs et les producteurs, qui rappellent des marchandises déjà achetées et utilisées par les consommateurs. En cas de risques inacceptables pour la sécurité, il convient également d'avertir les consommateurs de manière appropriée, de telle sorte que ceux-ci aussi puissent agir en conséquence.

3.2.6. Le Comité souligne la nouvelle signification donnée au terme «risque», utilisé de plus en plus dans le contexte de l'évaluation et de la gestion du risque. Tout en reconnaissant que le risque zéro n'existe pas, les consommateurs acceptent malgré tout les risques en raison des avantages potentiels que peuvent leur apporter les produits. Il y a lieu de préciser que cela dépend des attitudes, changeantes, de la société, c'est-à-dire du niveau de risque que les individus sont prêts à tolérer. Les attentes en matière de sécurité ne cessent de croître.

3.2.7. Le Comité suggère qu'il soit stipulé à l'article 2 que l'élimination des produits (par exemple, les tubes d'éclairage fluorescents, les bombes aérosol, les matériaux isolants) doit être sûre et satisfaisante du point de vue de l'environnement. Le Comité reconnaît toutefois que les aspects environnementaux ne sont pas couverts par la DGSP, ceux-ci étant déjà couverts par la législation nationale et communautaire.

3.3. *Chapitre II: Obligation générale de sécurité, critères d'évaluation de conformité et normes européennes*

3.3.1. Les normes constituent une part essentielle de la protection des consommateurs, à condition que des clauses de sauvegarde existent dans le cas où une norme n'offre pas un niveau de protection adéquat. Par conséquent, le Comité approuve la proposition visant à renforcer le rôle des normes européennes — et des organismes de normalisation — en établissant la conformité des produits avec l'obligation générale de sécurité de la DGSP. Les produits les plus pertinents en matière de sécurité des consommateurs doivent avoir la priorité.

3.3.2. Le Comité souligne la nécessité de clarifier le statut des normes européennes. Il convient de procéder à une intégration cohérente des systèmes nationaux de normalisation. Le rôle des normes informelles telles que les spécifications techniques doit être clairement compris. Le Comité note qu'il incombe au fournisseur d'avancer les preuves de la sécurité d'un produit lorsque celui-ci ne répond pas à toutes les normes pertinentes mais est considéré comme sûr. Le fournisseur peut également choisir d'autres approches que la conformité à des normes existantes, à condition que ces approches lui permettent d'atteindre des niveaux de sécurité plus élevés que ceux garantis par les normes existantes. Le fournisseur serait toutefois responsable s'il ne pouvait pas prouver ce qu'il avance, tel que cela est déjà prévu par la législation communautaire sur la responsabilité du fait des produits et sur la publicité trompeuse. Le Comité souligne que l'absence actuelle de statut pour les normes européennes affecte leur capacité à promouvoir l'harmonisation dans le Marché intérieur.

3.3.3. Le Comité estime que dans un marché mondial, il est de plus en plus nécessaire de collaborer avec l'organisation internationale de normalisation (ISO).

3.3.4. Il faut donner aux organismes européens de normalisation les ressources nécessaires pour augmenter leur productivité et assurer une qualité élevée. En outre, il importe d'assurer vraiment une représentation accrue des consommateurs. Il convient également de tenir compte du fait que dans les conditions cadres générales existantes il est déjà prévu que tous les intérêts, y compris ceux des consommateurs, puissent

être associés au processus de normalisation. Si l'on veut que cette possibilité devienne réalité, les frais de participation pour les organisations les plus démunies devront être supprimés afin de leur permettre de prendre part à ce processus.

3.3.5. La langue dans laquelle les normes sont rédigées est inévitablement technique; il convient dès lors de veiller particulièrement à écrire des textes simples et compréhensibles.

3.4. *Chapitre III: Autres obligations des producteurs et obligations des distributeurs*

3.4.1. L'article 5 impose aux producteurs et aux distributeurs l'obligation de fournir aux consommateurs des informations et des avertissements leur permettant d'évaluer les facteurs de risque d'un produit dans des conditions d'utilisation normales. Le Comité reste toutefois préoccupé par le fait que de telles informations, qu'elles soient présentées sous formes de texte, de diagrammes ou de pictogrammes, ne sont pas toujours faciles à comprendre et à appliquer.

3.4.1.1. Le Comité attire l'attention sur la nécessité d'inclure les informations pertinentes en matière de sécurité dans toutes les formes de commerce électronique ou à distance.

3.4.1.2. Le Comité approuve la nouvelle obligation, plus claire et plus cohérente, de retirer les produits dangereux du marché et, en dernier ressort, de rappeler ceux ayant déjà été fournis au consommateur. Dans les deux cas, le succès des opérations dépend de la traçabilité des produits. Pour assurer cette traçabilité, les fournisseurs disposeront de systèmes de gestion efficaces, assortis d'une documentation et d'informations appropriées.

3.4.1.3. Eu égard aux disparités existantes entre les États membres en ce qui concerne l'efficacité du contrôle et de la mise en œuvre, le Comité se réjouit de la nouvelle obligation de collaboration entre les autorités compétentes d'une part et les producteurs et distributeurs d'autre part. Tant les producteurs que les distributeurs informeront les autorités des actions qu'ils ont entreprises pour éviter les risques inacceptables pour la sécurité des consommateurs. Le Comité estime que cela se fait déjà sur une base volontaire. Le Comité souligne qu'il est essentiel de réduire au minimum toute nouvelle obligation administrative à la fois dans l'intérêt des producteurs et dans celui des autorités compétentes.

3.5. *Chapitre IV: Obligations spécifiques et pouvoirs des États membres*

3.5.1. Le Comité reconnaît la nécessité d'une surveillance globale du marché et de l'application de la réglementation. Cette tâche revient aux autorités compétentes, désignées par chaque État membre, dont le rôle élargi est détaillé à l'article 7. Sa réussite dépend de la coopération et la coordination. Tant sous l'angle du Marché intérieur que sous celui des consommateurs, il faudrait veiller à ce que les règles fassent l'objet du même respect dans les différents États membres.

3.5.1.1. Le Comité estime qu'il n'est pas logique de définir la fonction des autorités compétentes à l'article 6 alors que leur importance particulière a déjà fait l'objet de l'article 5 au chapitre III. Il y a lieu d'expliciter leurs domaines de compétence et de préciser quelles sont les relations entre ces autorités.

3.5.1.2. Le Comité suggère que les États membres veillent à augmenter de manière adéquate les ressources de leurs autorités compétentes afin de leur permettre de faire face à leurs obligations accrues.

3.5.1.3. Le Comité note que la Commission a l'intention de créer un réseau européen de sécurité des produits. Par conséquent, il demande si ce réseau remplacera le Forum pour la surveillance de la sécurité des produits en Europe (*Prosafe*), qui propose une base de données des agences responsables de la sécurité des produits. Le Comité estime qu'il est essentiel que l'expérience de *Prosafe* ne soit pas perdue; au contraire, il affirme que *Prosafe* pourrait constituer la base d'un nouveau réseau sous réserve d'un financement approprié qui permettrait d'étendre ses activités et d'accroître le nombre de ses membres.

3.5.2. Étant donné que les règles ont peu d'impact si elles ne sont pas assorties de sanctions, le Comité approuve l'obligation qu'ont les États membres de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et d'informer la Commission de leurs actions.

3.6. *Chapitre V: Échanges d'informations et Rapex (Les procédures d'application du Rapex figurent à l'annexe 2)*

3.6.1. Le Comité note qu'actuellement, les notifications en matière de produits alimentaires se font dans le cadre du Système d'échange rapide d'informations (*Rapex*). À l'avenir, celles-ci auront lieu dans le cadre de l'autorité pour la sécurité alimentaire. Dans l'attente de la création formelle de cette autorité, les notifications continueront à se faire conformément à la procédure prévue par la DGSP.

3.6.2. Le Comité reconnaît que des risques graves et immédiats demandent une intervention rapide, et que les procédures n'ont pas toujours été mises en œuvre de manière appropriée, en grande partie parce que les conditions qu'elles imposaient étaient restrictives. Un accès rapide à des informations précises est essentiel dans une situation d'urgence. Par conséquent, le Comité approuve les améliorations du *Rapex* proposées par la Commission, en particulier la fourniture d'informations claires et détaillés sur le produit notifié, et les mécanismes de suivi des notifications des États membres.

3.6.2.1. Le Comité souhaiterait que le *Rapex* prenne en compte des informations statistiques supplémentaires provenant du Système européen de surveillance des accidents domestique et de loisirs (*Ehlass*), qui fournit des détails sur les blessures causées par des produits.

3.6.2.2. Le Comité recommande également d'élargir le champ d'action du *Rapex* (et également de l'*Ehlass*) en créant un système mondial d'échange d'informations, ce qui garantirait une meilleure protection du consommateur.

3.6.3. Le Comité approuve la proposition de la Commission visant à interdire l'exportation dans des pays tiers de produits dont le retrait et le rappel sont obligatoires, sauf dérogations justifiées et acceptées par la Commission.

3.7. *Chapitre VI: Procédures de comité*

3.7.1. Le Comité prend acte de la transformation de l'ancien Comité d'urgence en Comité de réglementation sur la sécurité des produits de consommation. Toutefois, la Commission propose également la création d'un Comité consultatif sur la sécurité des produits de consommation en plus du réseau européen de sécurité des produits dont il est question à l'article 9. Le Comité estime que le rôle et la fonction de ces trois organes prêtent à confusion et se demande si une seule Commission pour la sécurité des produits ne serait pas plus efficace eu égard à la nécessité de coordonner les actions.

3.8. *Chapitre VII: Dispositions finales*

3.8.1. Le Comité approuve le fait que les informations relatives aux risques pour la santé humaine et la sécurité seront accessibles au public sous forme d'informations sur l'identification du produit, la nature du risque et les mesures prises pour faire face à la situation d'urgence. Cette mesure permettra d'accroître la confiance du consommateur, dont dépend le succès du Marché intérieur.

3.8.1.1. Il convient toutefois de trouver un équilibre entre cette transparence et la nécessité de respecter le secret professionnel dans les cas justifiables.

3.8.2. Le Comité approuve l'intention de la Commission de présenter tous les trois ans un rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle DGSP, dans le cadre d'un processus constant de surveillance en cette ère de changement rapide.

3.8.3. Compte tenu de ses travaux en cours sur la sécurité des consommateurs, le Comité souhaite recevoir une copie de ce rapport tout comme le Conseil et le Parlement.

4. **Conclusion**

4.1. Une directive générale sur la sécurité des produits efficace et récente est essentielle, mais elle doit être soigneusement clarifiée et simplifiée afin de garantir une plus grande certitude juridique à tous les responsables de sa mise en pratique ainsi qu'aux personnes bénéficiant de la sécurité qu'elle offre. Il s'agit d'une mesure de protection vitale pour les consommateurs, car elle réduit le risque de blessures et de décès, et rétablit la confiance ébranlée par une série de crises récentes. Elle est également vitale pour les producteurs et les distributeurs, car elle met à leur disposition un cadre juridique clair pour toutes les activités de commercialisation liées aux principes de commerce et de concurrence équitables dans le Marché intérieur.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les passages suivants de l'avis de section ont recueilli un nombre de voix représentant au moins le quart des suffrages exprimés, mais ont été rejetés au cours du débat au profit d'amendements adoptés par l'assemblée:

Paragraphe 3.2.1, 5e phrase

«La directive relative à la sécurité des jouets, par exemple, ne couvre pas tous les aspects de la sécurité: les risques acoustiques et chimiques ont été omis, car ceux-ci font déjà l'objet de la DGSP existante».

Résultat du vote

Voix pour: 29; voix contre: 20; abstentions: 16.

Paragraphe 3.6.3, deuxième phrase

«Ces interdictions ne doivent être imposées que si les procédures mises en place par la Commission ont été correctement respectées».

Résultat du vote

Voix pour: 35; voix contre: 26; abstentions: 16.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 2759/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc»

(2000/C 367/12)

Le 27 avril 2000, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2000 (rapporteur: M. Bastian).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 64 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le marché porcin de l'Union européenne se caractérise par son évolution cyclique, alternant des périodes de cours du porc satisfaisants où le marché est équilibré, et des périodes de cours très bas où l'offre est excédentaire. Cependant, le Comité reconnaît que ce cycle s'est modifié avec l'apparition de périodes de crise amplifiées et plus longues. Ce phénomène s'explique par la spécialisation croissante des producteurs de porcs pour être plus performants et plus compétitifs. Cette spécialisation empêche les producteurs de pouvoir s'adapter au marché comme par le passé en période de crise, l'atelier porcin constituant leur seule source de revenus. La production porcine communautaire s'ajuste ainsi beaucoup plus difficilement aux besoins du marché, même en période de cours très bas. D'autre part, des événements non prévisibles comme les accidents sanitaires ou la fermeture soudaine de marchés à l'export, peuvent accentuer l'ampleur de la crise.

1.2. La crise sans précédent que viennent de traverser les éleveurs de porcs de l'Union européenne illustre bien cette amplification du cycle. En effet, les prix à la production ont chuté de 27 % en 1998 puis de 6 % en 1999 en moyenne communautaire, atteignant ainsi des niveaux jamais atteints et très nettement inférieurs aux coûts de production. La longueur et l'amplitude exceptionnelles de cette crise s'expliquent par des facteurs qui ont amplifié les effets connus du cycle «naturel» du porc, à savoir:

— les conséquences des épidémies de peste porcine de 1997, passées mais toujours menaçantes;

— la surproduction européenne et mondiale résultant de l'accroissement de la spécialisation et des capacités de production dans l'Union européenne et aux États-Unis;

— la crise russe en août 1998, la non-convertibilité momentanée du rouble ayant entraîné la suspension temporaire des exportations européennes de viandes de porc et de produits transformés vers ce pays.

1.3. Une telle crise met en péril les trésoreries de nombreux producteurs, surtout pour les plus fragiles d'entre eux comme les récents investisseurs ou les jeunes qui démarrent leur activité. On observe ainsi des évolutions structurelles très nettes dans le secteur porcin auxquelles la dernière crise a donné un mouvement d'accélération. Il s'agit de la concentration de la production avec une diminution toujours plus forte du nombre d'éleveurs et la disparition des élevages les plus petits. On assiste également à l'intégration des élevages les plus fragilisés par de grands groupes «industriels» où le producteur, devenu «salarié» de l'agro-industrie, perd son identité d'éleveur et son autonomie.

2. La proposition de la Commission européenne

2.1. Par la présente proposition de modification du règlement nº 2759/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, la Commission prévoit la création d'un fonds de régulation qui permette de stabiliser les revenus des producteurs de porcs. Cette proposition fait suite à la crise qui a touché sévèrement le secteur porcin en 1998/99, la Commission reconnaissant que depuis quelques années les périodes de crise s'amplifient, mettant en péril la trésorerie des éleveurs de porcs.

2.2. Les éléments principaux de la proposition sont les suivants:

— les États membres sont autorisés à instaurer des fonds de régulation sur leur territoire. La participation des éleveurs, des groupements de producteurs ou des organismes collectifs aux fonds est volontaire et porte sur une durée minimale de cinq ans;

— les fonds de régulation sont financés par les éleveurs eux-mêmes, moyennant la perception d'un prélèvement par porc à l'engrais. L'État membre peut octroyer d'une manière dégressive des aides au démarrage. Afin de disposer des moyens nécessaires au fonctionnement de leur caisse de régulation, les fonds peuvent emprunter de l'argent auprès des banques et des institutions publiques ou privées aux conditions de marché;

— le mécanisme de régulation comprend deux éléments: un seuil de prélèvement, qui déclenche la perception d'un montant par porc à l'engrais en faveur des fonds, et un seuil de versement, qui déclenche l'octroi d'un montant par porc en faveur de l'éleveur. Les seuils sont fixés en tenant compte du prix de marché pour les porcs abattus, de la qualité type dans l'État membre concerné, des coûts de production dans ce pays, de la situation financière de la caisse du fonds et de la situation communautaire de la viande de porc;

— les fonds de régulation peuvent moduler les montants octroyés par porc à l'engrais ainsi que le nombre de porcs éligibles par éleveurs en prenant en considération notamment la taille et la structure des élevages de chaque État membre. Le prélèvement peut également être modulé;

— si un fonds doit ouvrir la période de versement sans avoir les moyens financiers nécessaires, l'État membre concerné peut lui octroyer un prêt sans intérêt. Le prêt doit être remboursé complètement par le fonds. Lorsque les fonds de régulation disposent des moyens financiers suffisants, ils peuvent suspendre temporairement la perception du prélèvement;

— lors de son adhésion au fonds, l'éleveur doit s'engager à ne pas augmenter le nombre de places d'engraissement pendant la période d'affiliation. Toutefois, l'État membre peut être autorisé par la Commission de déroger à cette obligation lorsque les perspectives du marché le permettent.

3. **Commentaires généraux**

3.1. Le Comité prend acte de la proposition de règlement de la Commission en vue d'autoriser les États membres à instaurer des fonds de régulation dans le secteur porcin. Le Comité considère en effet que cette proposition constitue un premier pas pour la mise en place d'outils complémentaires de gestion du marché et de soutien du revenu des producteurs en période de crise, et a le mérite d'ouvrir le débat dans un secteur où il n'y a pas eu de véritable évolution de l'Organisation commune de marché depuis sa création.

3.2. Le Comité comprend que l'objectif de la Commission est d'aider les producteurs à faire face aux crises toujours plus dures du secteur porcin en stabilisant leur revenu par la mise en place d'un complément au système actuel de gestion du marché, dans le cadre de l'OCM de la viande porcine. Cependant, le Comité pense que la proposition de règlement ne va pas assez loin pour répondre à cet objectif et qu'il serait souhaitable d'élargir la proposition à d'autres mesures de gestion des crises, et de s'inspirer notamment de ce qui se pratique dans certains pays tiers (USA, Canada) comme les systèmes d'assurance-revenu qui font actuellement l'objet de discussions dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce.

3.3. Les efforts ne peuvent être faits par les éleveurs seuls. Un effort de l'Union européenne est nécessaire pour une plus grande efficacité du projet de règlement. Le mécanisme de constitution des fonds de régulation doit par ailleurs éviter tout risque de renationalisation de la PAC et la création de distorsions de concurrence entre les États membres (selon qu'un État membre participe ou pas au fonds de régulation). C'est pourquoi le Comité propose un engagement plus important de l'Union européenne par un cofinancement des fonds de régulation avec les producteurs.

4. **Observations particulières**

4.1. Le Comité souligne que la proposition de règlement a le mérite d'encourager la solidarité entre les producteurs de porcs, en aidant les plus faibles et en autorisant une modulation des montants octroyés selon la taille et la structure des élevages en favorisant par exemple les jeunes qui démarrent. Cependant, le Comité s'interroge sur l'intérêt réel pour un producteur de s'engager à participer à un tel fonds par rapport aux systèmes dont il peut déjà disposer, à savoir: l'épargne individuelle, les caisses de péréquation mises en place par certains groupements de producteurs, des prêts bancaires de relais de trésorerie, etc. Dans l'état actuel des propositions, l'intérêt pour les éleveurs de porcs est d'autant moins évident qu'ils sont les seuls à financer ces fonds de régulation et que de plus ils doivent s'engager à ne pas développer leur production pendant cinq ans.

4.2. Le Comité comprend au regard de la proposition que la maîtrise de la production porcine communautaire est un des objectifs de la Commission pour atténuer l'ampleur des crises du secteur porcin. Cependant, le Comité tient à souligner les risques de distorsions de concurrence entre les producteurs que peut entraîner l'obligation pour les éleveurs qui s'engagent dans un fonds de régulation à ne pas développer leur production pendant cinq ans. En effet, on peut imaginer que les exploitations les plus fragiles seront les premières intéressées par une participation dans un fonds de régulation. Les élevages les plus importants et les plus compétitifs seraient ainsi les seuls à pouvoir accroître leurs capacités de production. De l'avis du Comité, il n'est pas possible de gérer l'offre efficacement sans une large participation des producteurs (voire de tous les producteurs) à un fonds de régulation dans les principaux bassins de production européens. C'est pourquoi des mesures incitatives, telles qu'une participation communautaire, doivent être prévues dans le cadre de la constitution des fonds de régulation, encourageant la participation des producteurs.

4.3. Même améliorée, la proposition de la Commission permettrait de stabiliser le revenu des producteurs mais ne permettrait pas de sortir plus rapidement d'un contexte de crise. Le Comité invite ainsi la Commission à faire une proposition pour compléter le dispositif par un certain nombre d'outils de réduction de la production en cas de crise conjoncturelle grave du secteur porcin définie dans le cadre du Comité de gestion «Viande porcine». Ces outils laissés à l'appréciation de chaque État membre seraient appliqués dans un cadre communautaire avec obligation de résultats pour chaque pays, et avec la possibilité de demander un effort plus important à certains éleveurs et notamment à ceux qui ont le plus développé leur production par rapport à une date de référence et dont l'élevage dépasse une certaine taille.

4.4. Les élevages naisseurs sont en général les premiers touchés par les crises, c'est pourquoi il convient de ne pas les exclure des fonds de régulation. Les seuils de prélèvement et de versement peuvent également être fixés en fonction du prix du porcelet.

5. **Pour une politique communautaire du secteur porcin plus cohérente**

5.1. La politique communautaire menée dans le secteur porcin doit évoluer de façon à mieux répondre aux enjeux de ce secteur. Le Comité souhaite ici préciser ces trois enjeux.

Un secteur économique important

5.1.1. La filière porcine de l'Union européenne est une filière dynamique et compétitive. L'Union européenne est ainsi le premier exportateur mondial de viande porcine avec près de 1,5 million de tonnes exportées vers les pays tiers en 1999. Parallèlement, les importations ne représentent toujours que des volumes très modestes avec moins de 65 000 tonnes importées en 1999.

5.1.2. Le secteur porcin communautaire est un secteur économique non négligeable puisqu'il représente en valeur 11 % de la production agricole finale de l'Union européenne.

5.1.3. L'un des enjeux principaux de la politique porcine communautaire est donc de maintenir ce secteur économique important dans un contexte international fortement concurrentiel.

5.1.4. Le Comité souligne que la production porcine représente également un secteur économique très important dans les pays de l'Est candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et plus particulièrement en Pologne, en Hongrie et en République tchèque [1].

L'emploi et l'aménagement du territoire

5.1.5. Le Comité tient à rappeler que la production porcine est une source d'emplois très importante tout au long de la filière, dans les domaines suivants: alimentation du bétail, production, services, abattage-découpe, charcuterie-salaison. Ainsi une étude conduite en France a mis en évidence qu'un emploi en production génère 2,5 emplois dans la filière [2].

5.1.6. Comme toute production agricole, les élevages de porcs jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire et de l'espace rural. Le Comité demande que soit reconnue et encouragée la diversité des modes d'élevage dans le respect des spécificités locales.

5.1.7. C'est pourquoi, le Comité pense que la politique porcine communautaire doit favoriser non seulement le maintien d'une production importante mais aussi le maintien d'un nombre important de producteurs et contribuer aux renouvellement des générations.

Les attentes du citoyen et du consommateur

5.1.8. La production porcine communautaire doit répondre aux attentes du citoyen et du consommateur européen. Ces attentes sont multiples en matière d'environnement dans la gestion des effluents d'élevage, de bien-être animal, d'alimentation animale, de sécurité alimentaire, de sécurité sanitaire et de qualité des produits.

5.1.9. La politique communautaire dans le secteur porcin doit permettre aux producteurs de répondre à ces attentes en trouvant un juste équilibre avec les enjeux économiques. Il est en effet important de tenir compte des contraintes liées à la concurrence internationale pour ne pas affaiblir la filière porcine de l'Union européenne.

5.2. Les instruments de gestion prévus dans le cadre de l'OCM de la viande porcine (restitutions, stockage privé) contribuent au maintien d'une filière porcine communautaire compétitive et exportatrice. Il convient donc de les préserver et de les défendre dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce. Cependant, force est de constater que la pleine utilisation de ces outils pendant la dernière crise de 98-99 n'a pas empêché les cours du porc de s'effondrer dans l'ensemble des bassins de production de l'Union européenne jusqu'à des niveaux jamais atteints pendant les crises précédentes, démontrant ainsi combien il est difficile de maintenir un prix rémunérateur avec les seuls instruments classiques de gestion du marché.

---

[1] La production porcine globale de ces trois pays était de 3,3 millions de tonnes en 1999 soit 18 % de la production porcine de l'Union européenne à 15.

[2] Il s'agit d'une estimation des emplois dans la filière porcine française (estimation pour 1997) réalisée par l'Institut Technique du Porc en septembre 1999, prenant en compte les emplois dans les domaines suivants: alimentation du bétail, production, groupements de producteurs, autres services, abattage-découpe, charcuterie-salaison. Les autres fournisseurs de l'élevage ainsi que toute la distribution ne sont pas compris.

5.3. C'est pourquoi, la politique communautaire actuelle n'apparaît pas cohérente avec les enjeux du secteur porcin communautaire cités plus haut. Afin de mieux répondre à ces enjeux, le Comité invite les institutions européennes à poursuivre leur réflexion sur les ajustements à apporter à la politique porcine communautaire et sur la nécessité de disposer à cet effet de moyens budgétaires appropriés, ainsi qu'à favoriser et stimuler le débat avec les catégories professionnelles concernées. En outre, le Comité recommande que la participation à tout système communautaire soit liée à un meilleur respect du bien-être animal tout en évitant les distorsions de concurrence.

5.4. Le Comité invite également la Commission à explorer la possibilité d'utiliser dans le secteur porcin les structures professionnelles comme les groupements de producteurs, pour la mise en place de programmes opérationnels qui existent déjà dans d'autres secteurs. Ces programmes opérationnels cofinancés par l'UE, intégreraient de nouveaux instruments de gestion du marché porcin et de soutien des producteurs (promotion des produits du secteur de la viande porcine, systèmes d'assurance-revenu, etc.), ainsi que des programmes de développement de la qualité et de la traçabilité pour répondre à la demande du consommateur européen.

5.5. Le Comité ne pense pas que la politique communautaire du secteur porcin puisse reposer uniquement sur la compétitivité qui entraîne inévitablement une spirale à la baisse des coûts de production et des prix. Une telle politique irait à l'encontre du modèle européen d'une agriculture multifonctionnelle répondant aux exigences du consommateur européen. En ce sens, le Comité rappelle qu'il a rédigé en 1999 un avis sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen» [1].

5.6. Le Comité souhaite que la Commission poursuive ses travaux dans le secteur porcin en élargissant le débat sur certains points de cet avis, notamment l'assurance-revenu, l'environnement, le rôle des groupements de production et la création d'un Observatoire du marché porcin.

---

[1] JO C 368 du 20.12.1999.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Les sources d'énergie renouvelables — une contribution des zones rurales à la protection active du climat et au développement durable»

(2000/C 367/13)

Les 20 et 21 octobre 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les sources d'énergie renouvelables — une contribution des zones rurales à la protection active du climat et au développement durable ».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 juillet 2000 (rapporteur: M. Wilms).

Le Comité économique et social, lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. *Historique*

Le traité d'Amsterdam fait une place particulière à l'intégration des exigences de la protection de l'environnement et du développement durable dans toutes les politiques et actions de la Communauté (voir article 6 du traité). En ce qui concerne la protection de l'environnement, l'accent est mis principalement sur la protection active du climat. Le changement climatique est dû principalement à l'augmentation des émissions de CO_2. Or cette évolution est liée, pour l'essentiel, à la nature, à la gestion et à l'ampleur de l'utilisation de l'énergie. Les principes du développement durable doivent être à la base de la fourniture et, plus particulièrement, de l'utilisation de l'énergie.

Le Livre blanc établissant une stratégie communautaire et un plan d'action communautaire, intitulé «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables» fixe comme objectif de porter d'ici 2010 à 12 % la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation brute d'énergie de l'Union européenne. Ce document prévoit également les moyens nécessaires à la réalisation de cet objectif: dispositions relatives à la création d'un cadre favorable aux sources d'énergie renouvelables, moyens financiers accrus pour les programmes en faveur des sources d'énergie renouvelables, tant au niveau national que communautaire.

Cependant, le recours aux sources d'énergie renouvelables ne suffit pas à lui seul pour protéger le climat. L'utilisation rationnelle de l'énergie, l'exploitation modérée des terres et l'utilisation de matières premières renouvelables notamment sont autant d'approches variées.

1.2. *Objectifs politiques généraux*

La politique a pour tâche de réconcilier, par des actions concrètes, les objectifs économiques (maintien de matières premières à des prix abordables pour les utilisateurs privés et publics, garantie de la disponibilité à long terme aux ressources, garantie de l'approvisionnement énergétique dans la durée, participation de tous à l'évolution des revenus et de la prospérité), écologiques (protection des ressources naturelles et du climat, conservation et développement du patrimoine naturel, préservation à long terme des ressources naturelles par le recours à des sources d'énergie renouvelables, maintien de la diversité biologique) et sociaux (préservation et création d'espaces de loisirs, création d'emploi, garantie de prestations sociales et culturelles, répartition équitable des revenus).

2. Urgence de l'avis

De l'avis du Comité économique et social, il existe dans les zones rurales, que l'on considère souvent comme de simples «poumons verts», un potentiel important pour le développement de sources d'énergie renouvelables. Le Comité estime que les possibilités de régénération du patrimoine naturel ne sont pas épuisées et que les programmes de soutien de la Commission n'accordent pas au développement durable une attention suffisante. Ce point de vue est corroboré par l'examen des projets et des résolutions pour la nouvelle période d'action 2000-2006. Le CES craint que le développement durable ne soit qu'un alibi destiné à satisfaire aux exigences politiques, sans pour autant que soient définis des critères et des mesures précis. C'est ainsi — pour citer un exemple — que le dialogue social doit être le plus large possible à tous les niveaux des programmes et lors de l'attribution des moyens financiers, compte tenu des effets à long terme des programmes. En élaborant le présent avis, le CES souhaite exercer une influence tant sur l'élaboration des futurs programmes de soutien de la Commission que sur la gestion des ressources financières. Il convient d'examiner et de mettre en relief le rôle des zones rurales à cet égard.

Le Comité économique et social réclame une meilleure articulation des domaines politiques tels que l'agriculture et la sylviculture, l'énergie, la politique structurelle, la recherche et l'éducation. Le présent avis a pour objet de lancer une initiative politique et non pas de concevoir un projet détaillé. Il convient d'indiquer quelles ressources sont à prendre en compte pour la production d'énergies renouvelables. Bien entendu, les différentes sources d'énergie doivent à l'avenir faire l'objet d'analyses coût-profit d'un point de vue économique et environnemental.

3. Observations générales

Le débat portant sur la contribution des zones rurales aux sources d'énergie renouvelables et au développement durable s'articule autour de quatre éléments (points 3.1 à 3.4 ci-dessous):

3.1. *Utilisation des énergies renouvelables*

L'hydroélectricité, souvent produite par des grandes centrales, tient une place prépondérante dans la production d'énergies renouvelables. Ce type de centrales laisse entrevoir des taux de croissance relativement faibles en comparaison d'autres sources d'énergie renouvelables. En revanche, la production d'énergies renouvelables à partir de centrales hydroélectriques de petite taille (dans les zones de montagne par exemple) offre des perspectives plus intéressantes.

Un potentiel considérable réside dans le renforcement de l'utilisation de l'énergie solaire, sans incidence sur la superficie immobilisée, par le placement de systèmes photovoltaïques sur des surfaces déjà utilisées (toits, façades, murs antibruit). Dans les régions concernées et les territoires prioritaires dont la liste reste à établir — par exemple dans les régions côtières — l'installation d'éoliennes supplémentaires est possible. En ce qui concerne la production d'énergie à base de biomasse, il existe des disparités régionales importantes; toutefois, c'est précisément dans les régions rurales que les exploitations agricoles et sylvicoles peuvent contribuer à augmenter de manière non négligeable la production d'énergie à base de biomasse. Le bois est à l'heure actuelle la principale source d'énergie produite à partir de matières premières renouvelables. Un recours plus intensif à l'énergie générée par le bois peut non seulement augmenter la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation, mais également fournir de nouveaux débouchés pour la sylviculture et préserver l'emploi. La sylviculture doit être mieux prise en compte dans des projets intégrés relatifs aux énergies renouvelables.

Dans ce contexte, l'industrie forestière gérée par l'État doit donner l'exemple, en vue d'assurer une exploitation plus efficace des ressources forestières, en coopération avec l'industrie forestière privée. L'utilisation d'huiles végétales offre quant à elle des débouchés pour certains produits agricoles tels que les oléagineux. Lors de la production de matières premières renouvelables, il y a lieu de respecter les principes de l'exploitation durable, en particulier en ce qui concerne l'apport d'engrais et l'irrigation.

3.2. *Utilisation de matières premières renouvelables*

Une production non alimentaire devrait être possible sur les terres agricoles gelées sans réduction de l'aide au gel des terres et sans que cette production soit limitée à un nombre restreint de types de cultures. Il convient en particulier d'examiner s'il en résulte pour l'environnement des améliorations véritables en termes d'«avantages nets». Actuellement, la production de matières premières renouvelables offre déjà des possibilités de revenus complémentaires aux agriculteurs, et sera économiquement plus intéressante encore à l'avenir. Dans le domaine des carburants et des lubrifiants, on est encore loin d'avoir épuisé toutes les possibilités de développement (huiles) et il y a lieu de poursuivre les efforts de recherche dans ce domaine. De même, en ce qui concerne les débouchés pour les oléagineux, il existe encore des possibilités, car les importations vers l'Europe dans ce domaine sont supérieures aux exportations (en ce qui concerne l'huile de lin, par exemple). L'utilisation de matériaux de construction naturels dans le bâtiment revêt de plus en plus d'importance; à titre d'exemple, l'on dispose depuis longtemps de solutions de rechange aux produits chimiques pour les peintures et les isolants par exemple. Parmi les autres exemples d'utilisation innovante des matières premières renouvelables, citons l'industrie automobile, un secteur dans lequel on utilise de plus en plus les fibres naturelles pour les équipements intérieurs, ainsi que la production et la transformation du textile, qui font également de plus en plus appel à des matières premières renouvelables telles que le chanvre et le lin. Le bois et le liège, produits de manière économiquement durable, offrent des possibilités d'utilisation très étendues, notamment dans le bâtiment et à l'intérieur de la maison. L'exploitation durable de l'écosystème forestier en garantit en même temps la survie. Ainsi, dans l'espace méditerranéen, l'exploitation du chêne-liège crée des emplois et protège les forêts de chênes-lièges, qui sont importantes sur un plan écologique, de la déforestation. Également en ce qui concerne les cosmétiques, les soins corporels ainsi que les soins de santé et les remèdes, la demande en produits biologiques augmente, et leur intérêt commercial continuera certainement de croître.

3.3. *Utilisation rationnelle de l'énergie*

On est encore loin d'avoir épuisé toutes les possibilités offertes par l'utilisation rationnelle de l'énergie et des économies d'énergie. Le potentiel d'épargne ne se trouve pas uniquement chez les ménages des régions rurales, mais aussi dans les entreprises, y compris dans des secteurs tels que l'agriculture et la sylviculture. Du point de vue de la politique de l'environnement comme de celui de la politique de l'énergie, le recours aux installations de production combinée de chaleur et d'électricité, par exemple, serait tout à fait souhaitable. Cependant, de telles installations ne sont pas encore très répandues dans les zones rurales, et/ou ne seraient pas encore rentables. Les possibilités d'utilisation de ces installations et le développement de technologies doivent encore faire l'objet de recherches. Quant à l'attribution d'aides des Fonds structurels dans le cadre de la politique agricole commune, il convient de prendre davantage en compte leurs effets à long terme. À cet égard, les moyens pouvant être octroyés pour la rénovation des villages offrent d'excellentes possibilités [1]. L'isolation thermique et l'utilisation de matières premières renouvelables comme matériaux de construction — en fonction des possibilités de la région en question — doivent être prioritaires. L'utilisation optimale des ressources destinées à l'utilisation rationnelle de l'énergie passe par une amélioration du conseil en environnement, en liaison avec les nouvelles possibilités de transferts de technologie dans les zones rurales grâce aux derniers développements de la technique.

3.4. *Développement du recyclage au niveau communal et régional*

Le renforcement du recyclage au niveau régional et communal peut contribuer de manière importante à l'économie de matières premières et d'énergie et au développement durable (réorganisation et conception de structures décentralisées en fonction des besoins — instrument: projets de développement rural). L'on pense notamment ici aux possibilités suivantes: 1) le tri et la revalorisation des déchets industriels et des ordures ménagères et la production d'énergie à partir de ces déchets, dans la mesure où cela ne présente pas de risques pour l'environnement; 2) la création de petites stations d'épuration, spécialement dans les communes rurales isolées; 3) là où c'est économiquement acceptable, la commercialisation directe des produits agricoles, qui peut assurer des revenus supplémentaires aux agriculteurs tout en permettant d'éviter des transports sur de longues distances.

---

(1) Par exemple les mesures prévues à l'article 33 du Règlement (CE) nº 1257/1999. Sur cette question, voir aussi l'avis du CES du 29 avril 1998 (JO C 214 du 10.7.1998, p. 56) sur la Communication de la Commission intitulée *«Énergie pour demain: les sources d'énergie renouvelables»* (Livre blanc).

La promotion de nouvelles activités au niveau communal et régional, notamment dans les domaines de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets, de la commercialisation directe et de la transformation des matières premières renouvelables, augmente la demande de main-d'œuvre. Ce développement ciblé conduit à de nouvelles créations d'emplois. Il contribue en outre à créer de la valeur dans les zones rurales. Outre la production primaire agricole et forestière, il convient de renforcer également la promotion, de manière ciblée, des secteurs de la transformation et des services.

4. **Objectifs généraux**

4.1. *Stratégies communes de production d'énergie à partir de sources renouvelables*

L'extension de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables fait l'objet d'un large consensus auprès de pratiquement toutes les forces politiques importantes. À cet égard, l'on trouve aussi au premier plan le souci de préserver, pour les générations futures, les bases d'une prospérité raisonnable. Sans soutien financier, les objectifs ambitieux ne pourront pas être atteints en l'an 2010. Outre les domaines importants de la recherche et du développement, il convient de promouvoir de vastes possibilités d'application. À cet égard, il faut en premier lieu faciliter l'accès au marché des énergies renouvelables. Les approches en la matière doivent veiller à ce qu'après la phase d'aide initiale, ces énergies offrent à l'exploitant des possibilités de gain appropriées. Dans ce cadre, les exploitants doivent notamment bénéficier d'une sécurité au niveau de la planification, pouvoir commercialiser leur énergie et être sûrs de pouvoir la vendre. Enfin, les avantages écologiques des énergies renouvelables doivent être appréciés à leur juste valeur d'un point de vue économique.

L'harmonisation des taxes sur l'énergie au niveau européen est nécessaire pour accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables. Les États membres devraient notamment pouvoir exempter les énergies renouvelables de la taxe sur l'énergie. Il faut également veiller à ce que la libéralisation des marchés de l'énergie ne compromette pas l'utilisation des énergies renouvelables.

Au niveau national, les États devront fixer leurs objectifs propres pour la réalisation de l'objectif commun d'ici 2010 et préciser par quels moyens ils entendent y parvenir. Les programmes nationaux devront mettre en relief les spécificités des zones rurales.

4.2. *Initiative politique pour le développement rural*

Le développement durable doit devenir l'indicateur clef dans les zones rurales. Le CES invite les autorités compétentes à lancer une initiative commune pour le développement durable des zones rurales. Cette initiative devrait notamment prévoir la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et la diffusion de projets permettant aux zones rurales de disposer d'installations de recyclage efficaces et d'exploiter au mieux les énergies renouvelables. L'initiative repose sur les principes clefs de la gestion durable, tels que la participation du plus grand nombre possible d'habitants de la région au processus de développement et la prise en compte — à égalité — des facteurs écologiques, sociaux et économiques. L'on trouvera ci-après une description des principales caractéristiques du développement durable.

5. **Principales caractéristiques du développement durable**

5.1. *Élaboration de principes directeurs*

Dans le cadre du débat sur le développement durable, l'on s'accorde généralement à reconnaître qu'outre le principe directeur général de «développement durable», il y a lieu d'en définir quelques autres, par exemple au niveau régional. Ces principes directeurs sont destinés à délimiter un cadre permettant d'orienter les différents objectifs, stratégies et actions. Ils servent alors de cadres de références à des idéaux communs, contraignants et tournés vers l'avenir. Tous les acteurs régionaux doivent avoir la possibilité de participer au débat sur ces principes directeurs. En outre, il convient de trouver des voies contraignantes afin de transposer ces principes dans la pratique.

5.2. *Agriculture multifonctionnelle*

Les missions et les objectifs de l'agriculture en ce qui concerne l'utilisation de ressources renouvelables pour contribuer à la protection du climat et au développement durable doivent être concrétisés et mis en œuvre grâce à une multifonctionnalité accrue de l'agriculture. Toutes les possibilités sont loin d'être exploitées. Les aides prévues par la PAC, justement, offrent diverses possibilités qu'il convient d'essayer et d'appliquer. Par exemple, avec l'aide des Fonds structurels, les exploitations agricoles peuvent adapter de manière durable leur base énergétique. Les fonds de compensation offrent notamment des possibilités d'aide aux investissements pour la culture, le traitement et la commercialisation de plantes servant de matières premières renouvelables, ainsi que pour les mesures de boisement.

5.3. *Développement de systèmes indirects au niveau local et régional et élaboration de bilans énergétiques*

L'élaboration de bilans matières et de bilans énergétiques au niveau local et régional n'a pas bénéficié jusqu'ici d'une attention suffisante; ces bilans sont toutefois le seul moyen pour reconnaître et exploiter les nouveaux potentiels d'énergies renouvelables. L'exploitation optimale des sources d'énergie renouvelables doit, dans ce contexte, jouir d'une absolue priorité. Il y a lieu de confier de plus en plus de tâches aux petites et moyennes entreprises et aux exploitations agricoles locales, compte tenu de leurs capacités en termes de superficie et d'équipement technique et du niveau élevé de qualification de leur personnel.

5.4. *Politique fiscale et mesures d'incitation* [1]

L'utilisation de sources d'énergie renouvelables est encore aujourd'hui trop souvent non rentable. Le recours aux sources d'énergie renouvelables deviendra plus rentable au fur et à mesure du développement de techniques de production plus performantes et de l'augmentation probable du prix des matières fossiles. Dans le même temps, la production et la transformation de matières premières renouvelables sont des activités à forte intensité de main-d'œuvre et peuvent conduire à la création de nouveaux emplois. Promouvoir les sources d'énergie renouvelables, c'est par conséquent investir dans l'avenir.

Il y a lieu de concevoir des modèles et d'examiner comment l'on peut aider financièrement les entreprises et les ménages qui utilisent des sources d'énergie renouvelables. Lors de l'élaboration de ces modèles, il y a lieu de tenir compte également des effets externes, tels que par exemple les avantages pour l'environnement de l'utilisation de ces sources d'énergie renouvelables, de même que les préjudices qui sont évités du fait de l'utilisation de ces sources d'énergie. Les programmes et les orientations existants doivent être soumis à un test de durabilité, dans le but de renforcer et de garantir à long terme le recours et l'utilisation d'énergies et de matières premières renouvelables. Les subventions elles-mêmes doivent faire l'objet d'un débat. Les aides aux investissements doivent être soumises à des critères de durabilité [2]. Après l'aide financière de démarrage et un financement transitoire, les installations doivent être rentables. Dans le cadre de la recherche de modèles, il y a lieu de définir des critères correspondants.

5.5. *Élaboration de structures coopératives*

Compte tenu des conditions naturelles et de l'état actuel de la technique, la production d'énergies renouvelables n'est guère réalisable dans de grandes unités; elle est en outre sujette à de fréquentes variations saisonnières. Ces fluctuations de la production dans le domaine des énergies et des matières premières renouvelables — de même que la volonté de répartir les risques — contraignent les producteurs à envisager de nouvelles formes de coopération. C'est précisément dans les régions rurales qu'il convient de trouver de nouvelles formes de coopération entre les entreprises, les ménages et les pouvoirs publics, car seule une production et des structures de commercialisation communes sont à même de garantir un approvisionnement continu du consommateur.

5.6. *Des formes de travail viables*

En règle générale, les entreprises opérant dans les régions rurales n'ont que peu de personnel. Dans le même temps, l'on constate cependant une augmentation des exigences sociales de communication et de coopération. L'obligation de renforcer la coopération se fait plus forte du fait de la complexité croissante des processus de production et des obligations sociales. Les petites et moyennes entreprises doivent s'adapter à ce nouvel environnement. L'avenir de la production, de la commercialisation et de la vente passe par des formes de travail coopératives. Le personnel devra se familiariser avec ces nouvelles formes de travail, notamment en ce qui concerne la recherche, pour des problèmes de fonctionnement ou des problèmes régionaux, de solutions nouvelles et innovantes par le biais d'une coopération plus étroite avec d'autres entreprises. La capacité de coopération ne devra pas se limiter aux questions internes à l'entreprise; au contraire, il faudra trouver de nouvelles formes de communication, tant avec les consommateurs qu'avec les acquéreurs des produits et des services.

5.7. *Des formes modernes d'éducation et de formation en milieu rural*

Chacun devra se familiariser avec la notion de gestion durable. Toute tentative visant à contraindre l'individu dans ce domaine est vouée à l'échec. D'autre part, il convient de sensibiliser l'opinion publique au développement durable et de l'amener à agir en conséquence. L'un des objectifs importants du travail de formation est de fournir une motivation pour agir de manière autonome, développer des initiatives propres et stimuler une participation à part entière. Chacun devrait avoir accès à la formation. Toutefois, c'est précisément dans les zones rurales que cet objectif est difficile à réaliser, du fait de l'éloignement des organismes de formation et de la faiblesse de l'offre — deux exemples qui, souvent, illustrent bien le désavantage des zones rurales. La formation est par conséquent un instrument décisif pour la promotion de la «pensée durable». Cette nouvelle pensée ne s'imposera que par de nouveaux contenus pédagogiques, de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de formation. Pour ce faire, un effort de tous les intéressés est indispensable.

5.8. *Développement des infrastructures*

Les zones rurales ne doivent pas devenir des musées. Aucune région ne survivra par la nostalgie. Un travail de développement est nécessaire, qui suppose notamment un équipement optimal en infrastructures — postes, rues, routes. Il est vital que ces questions soient traitées — à long terme, le non-développement a aussi son prix.

6. **Résumé des exigences**

6.1. *Initiative pour les zones rurales*

Le Comité économique et social invite la Commission à mettre en œuvre une initiative politique commune pour le développement durable dans les zones rurales (voir paragraphe 4.2 du présent avis). Dans le cadre de cette initiative, l'on pourrait envisager une compétition à laquelle une ou plusieurs communes pourraient participer en commun, dans le but de désigner les régions ayant créé avec succès au niveau régional

---

(1) Voir sur cette question l'avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité» (CES 999/2000), plus particulièrement les paragraphes 5 et 11.

(2) Dans son avis sur l'évaluation globale du 5e programme d'action en matière d'environnement du 24 mai 2000 (JO C 204 du 18.7.2000, p. 14), le Comité souligne «la nécessité de recourir à des incitants financiers pour réorienter les investissements et promouvoir les innovations technologiques». Par ailleurs, il juge indiqué «d'instaurer des incitants pour garantir le remplacement des activités incompatibles avec la protection de l'environnement et de développer ces incitants lorsqu'ils existent déjà». Cela doit avoir pour but final de «réserver l'octroi de subventions aux activités qui contribuent au développement durable et de supprimer les aides à toutes les activités non durables».

un réseau d'équipement pour le recyclage et les énergies renouvelables, ou qui ont élaboré des stratégies efficaces afin de parvenir à cet objectif.

6.2. *Observatoire des zones rurales*

Le Comité se félicite du soutien accordé à la création d'un observatoire pour les zones rurales, prévue par les orientations relatives à l'initiative communautaire pour le développement des zones rurales (*Leader+*) COM(1999) 475 final. Cet observatoire ne devra pas se limiter, dans ses travaux, aux activités de *Leader+* mais devra se livrer à des tâches d'observation globales fondées sur les informations relatives aux actions communautaires de promotion du développement rural. L'observatoire peut contribuer à la création d'un environnement favorable au développement durable et remplir différentes tâches, comme par exemple la promotion et la mise en réseau de projets durables et la mise en valeur d'exemples de bonnes pratiques en matière de développement durable. Il devrait en outre élaborer des concepts pour la coordination des différents ministères et autorités [1]. Le Comité invite en outre la Commission à veiller à une participation aussi large que possible des partenaires sociaux aux travaux de l'observatoire.

6.3. *Évaluation des objectifs et des possibilités d'action des programmes existants*

Le Comité invite la Commission à procéder à une évaluation de ses programmes ayant pour objectif d'intégrer totalement le développement durable et la protection du climat en tant que principes dans les objectifs et les actions des politiques et des actions communautaires. Une attention particulière devra être accordée à cet égard aux actions visant au développement des ressources humaines. La formation devra s'attacher à la promotion des concepts et des compétences pratiques nécessaires à la pensée et à l'action durables.

Dans les projets régionaux tels qu'ils sont définis par exemple dans le cadre du règlement sur la promotion du développement des zones rurales, il conviendra d'insister sur l'utilisation des énergies et des matières premières renouvelables. Le CES invite la Commission à insister auprès des responsables dans les zones rurales afin qu'ils incluent dans leurs projets des analyses portant sur les bilans matières et les bilans énergétiques au niveau communal et régional. Les résultats des bilans et leurs conséquences doivent être pris en considération dans l'attribution des ressources financières communautaires.

La Commission européenne devrait permettre, lorsqu'elle élaborera la réglementation relative aux aides d'État en matière de protection de l'environnement destinées aux énergies et matières premières renouvelables, des périodes de financement adaptées, qui sont indispensables dans ce domaine.

6.4. *Développement de nouveaux programmes et d'une nouvelle réglementation*

Outre l'évaluation des programmes existants, le Comité invite la Commission à élaborer de nouvelles initiatives en faveur du développement durable et de la protection du climat. À cet égard, le CES privilégie deux approches stratégiques: 1) l'amélioration de la recherche et du développement et 2) la promotion de l'utilisation de techniques et de procédures innovantes.

6.4.1. Amélioration de la recherche et du développement

Les programmes de recherche de la Commission doivent viser à promouvoir la recherche pratique dans le domaine des matières premières et des énergies renouvelables. Autre objet de recherche, le stockage et l'utilisation effective de ces sources d'énergies, par exemple dans les petites et moyennes entreprises. À cet égard, il convient d'insister sur la transférabilité de ces énergies dans les régions rurales. Il y a lieu d'améliorer la promotion de la recherche, notamment dans le domaine de la transformation des matières premières renouvelables.

6.4.2. Promotion des innovations

L'accroissement de la production de matières premières renouvelables et de l'utilisation d'énergies renouvelables engendre de nouveaux besoins en matière d'innovation des produits, ce qui entraîne des créations d'emplois. Le Comité invite la Commission à soutenir ce processus par le biais de programmes de soutien ciblés (notamment pour la production combinée d'énergie électrique et de chaleur). Le Comité estime qu'il y a lieu d'insister plus particulièrement sur la valeur ajoutée au niveau régional, c'est-à-dire d'aider également les entreprises de transformation opérant notamment dans les zones rurales. Le CES invite la Commission à promouvoir des programmes spéciaux en faveur du financement de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, plus particulièrement dans l'agriculture et la sylviculture. Il convient d'insister à cet égard sur la nécessité de lier étroitement ces programmes aux mesures d'investissement et aux actions environnementales prévues dans le cadre des Fonds structurels. Enfin, les produits et les technologies innovants renforcent aussi les chances à l'exportation de l'économie européenne, et plus particulièrement la classe moyenne.

6.5. *Amélioration des dispositions juridiques*

Le Comité invite la Commission à enquêter auprès des États membres afin de déterminer quelles sont les dispositions juridiques qui font obstacle à l'utilisation des énergies et des matières premières renouvelables. Le Comité suggère à la Commission de formuler, dans le cadre d'un rapport global, des propositions en faveur d'un cadre juridique homogène. En outre, il préconise l'élaboration de stratégies et de concepts permettant d'introduire une taxation des émissions de CO_2 sur tout le territoire de l'Union européenne, ainsi qu'une exemption et/ou un abattement fiscal(e) pour les biocarburants.

6.6. *Pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne*

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne doivent être associés aux efforts en faveur de l'utilisation des sources d'énergie et des matières premières renouvelables ainsi que de

[1] Voir à cet égard le paragraphe 2.6.3 de l'avis cité en référence dans la note en bas de page nº 1, page 47.

l'amélioration du recyclage au niveau communal et régional. Il y a lieu de procéder à un échange d'expériences sur les projets de coopération afin que les intéressés puissent apprendre les uns des autres. Le Comité invite la Commission à rédiger un aperçu afin de déterminer dans quelle mesure les pays candidats disposent de sources d'énergie renouvelables et dans quelle mesure ils les utilisent. À partir des résultats de cette analyse, il conviendra d'évaluer les chances de développement pour les régions rurales de ces pays si elles appliquent les principes du développement durable.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Les défis posés par l'UEM aux marchés financiers»

(2000/C 367/14)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, 3ème alinéa de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Les défis posés par l'UEM aux marchés financiers».

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 5 septembre 2000 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 21 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 73 voix pour, 13 voix contre et 10 abstentions l'avis suivant.

1. **Introduction**

1.1. La réalisation de l'Union monétaire a représenté pour les agents des marchés financiers un double défi: sur le plan technique, il fallait convenir de règles communes de fonctionnement alors que les divers marchés nationaux avaient jusqu'ici fonctionné suivant des méthodes et des principes issus d'une longue adaptation à des usages nationaux.

1.2. Le second défi correspond à la brièveté des délais pour réaliser l'essentiel, tel que le libellé de l'ensemble des titres négociés sur les divers marchés (actions — obligations — dettes souveraines) en une seule et même monnaie, l'euro, ou l'adoption rapide de règles communes de fonctionnement des marchés, avec entre autres difficultés, des jours fériés différents d'un pays à l'autre de la zone euro.

1.3. La Commission européenne a eu la sagesse de confier à des groupes d'experts présidés par M. Giovannini et M. Brouhns le soin d'étudier l'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés financiers et les conventions de marchés durant la troisième phase de l'UEM [1].

1.4. Les rapports de ces groupes d'études ont été très précieux pour élaborer ce projet d'avis.

1.5. Il est apparu très vite que le Comité ne pouvait pas adopter la même démarche que les éminents praticiens mobilisés par la Commission.

1.6. Refaire une analyse des problèmes qui ne pourrait guère s'écarter de celles du rapport Giovannini ou Brouhns n'aurait pas d'utilité pratique pour un CES, dont la mission est d'apporter une valeur ajoutée utile aux destinataires de ses avis.

---

[1] L'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés de capitaux a fait l'objet d'une communication de la Commission en date du 2 juillet 1997 (COM(97) 337 final), où étaient reprises les principales recommandations du rapport Giovannini, sur les tâches à accomplir en matière de marchés obligataires, d'actions et d'instruments dérivés. Cette communication a fait l'objet d'un avis du Comité, sur rapport de R. Pelletier, JO C 73 du 9.3.1998, p. 141.

1.6.1. Le CES a émis pas moins de 10 avis [1] sur l'UEM et l'euro, couvrant les divers aspects d'une évolution décisive dans le sens d'une plus grande intégration de l'UE. Dans ces divers avis, le CES a clairement exprimé son appui à l'introduction de l'euro et à l'Union monétaire. L'objet du présent avis n'est pas de remettre en question les positions adoptées par le CES, ou de relancer une discussion sur les avantages et inconvénients de l'euro — ce type de débat est clos. L'objet du présent avis, clairement exprimé par son titre est d'essayer de faire le point sur les défis, c'est-à-dire les problèmes que l'UEM pose aux marchés financiers.

1.7. En conséquence, il a été jugé plus sage de ne mentionner que brièvement les divers défis techniques, en soulignant les efforts méritoires des diverses places financières, pour adopter des solutions communes et le rôle spontané, déterminant, des marchés pour réaliser ces adaptations.

1.8. En revanche, il apparaît utile de relever les problèmes non ou encore mal résolus, notamment par référence à la date butoir de janvier 2002 où disparaîtront les monnaies nationales.

1.9. Par ailleurs, force a été de constater que si l'analyse technique des problèmes liés au fonctionnement des marchés financiers a été bien menée, en revanche, l'analyse des effets économiques de la création d'un vaste marché unifié de l'euro, a été infiniment moins poussée.

1.10. Replacer notre analyse dans le contexte plus vaste de la mondialisation, de la libéralisation à peu près complète des mouvements de capitaux, du développement des nouvelles techniques, apparaît indispensable.

1.11. Tant au niveau des intervenants qu'à celui des moyens mis en œuvre, notamment avec l'extraordinaire mouvement de concentration des banques, des établissements financiers, des bourses de valeurs, avec la montée en puissance des moyens électroniques de négociation (Internet), etc., on ne peut manquer d'être frappé par le fait que la zone euro, aussi importante soit-elle pour les pays membres, n'est qu'un sous-ensemble d'un marché mondial où les États-Unis jouent le principal rôle et pèsent de tout leur poids dans les méthodes et les pratiques de fonctionnement d'un marché financier universel.

1.12. La place financière la plus importante en Europe, à savoir Londres bien qu'encore à l'extérieur de la zone euro, joue en pratique un rôle capital dans les divers compartiments des marchés financiers.

1.13. Doit-on accepter, sans réflexions complémentaires, un des éléments clefs des commentaires autorisés, à savoir que l'approfondissement du marché, sa liquidité accrue, le renforcement de la concurrence transnationale, auront, sans contestation possible, des effets favorables pour le financement de toutes les entreprises, sans distinction de taille ou de domaines d'activité?

1.14. Enfin, il convient de souligner qu'un marché financier ne fonctionne bien que si ceux qui l'animent ont parfaitement assimilé la révolution que représente l'introduction de l'euro. Même si les éléments d'information statistiques fiables pour l'ensemble de la zone euro manquent, il apparaît qu'en dehors des grands groupes, des sociétés puissantes, déjà fortement internationalisés et bien évidemment du secteur bancaire et financier, le reste des entreprises petites et moyennes a encore de grands progrès à réaliser d'ici 2002, pour s'initier au changement de fonctionnement des marchés [2].

1.15. Quant aux particuliers — dont l'implication dans le fonctionnement des marchés est essentielle — tout laisse penser qu'en dépit des actions d'information, voire de formation par la Commission européenne et les diverses instances professionnelles ou publiques, on est encore très loin d'une parfaite adaptation des méthodes et des esprits à l'échéance finale dans l'ensemble de la zone euro, même si l'on doit noter que des écarts existent en ce domaine suivant les États [3].

---

(1) Avis du 26 octobre 1995 sur le «Livre vert sur les modalités de passage à la monnaie unique», JO C 18 du 22.1.1996, p. 112, Avis du 26 septembre 1996 sur «Les incidences de l'Union économique et monétaire — Aspects économiques et sociaux de la convergence et sensibilisation à la monnaie unique», JO C 30 du 30.1.1997, p. 73, Avis du 31 octobre 1996 sur «Les implications pour le marché de la législation et des réglementations nécessaires pour le passage à la monnaie unique», JO C 56 du 24.2.1997, p. 65, Avis du 29 mai 1997 sur «Les dispositions prévues pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire: pacte de stabilité et de croissance pour assurer la discipline budgétaire, procédures renforcées de convergence économique et nouveau mécanisme de taux de change», JO C 287 du 22.9.1997, p. 74, Avis du 11 décembre 1997 sur «Les aspects pratiques de l'introduction de l'euro», JO C 73 du 9.3.1998, p. 130, Avis du 26 mars 1998 sur «Les aspects externes de l'Union économique et monétaire», JO C 157 du 25.5.1998, p. 65, Avis du 9 septembre 1998 sur «L'emploi et l'euro», JO C 407 du 28.12.1998, p. 282, Avis du 2 décembre 1998 sur «La politique de l'emploi et le rôle des organisations socioprofessionnelles dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire», JO C 40 du 15.2.1999, p. 37, Avis du 21 octobre 1999 sur «Les répercussions de la mise en place de l'UEM sur la cohésion économique et sociale», JO C 368 du 20.12.1999, p. 87 et Avis du 2 mars 2000 sur «Un bilan des premiers mois d'existence de la monnaie unique», JO C 117 du 26.4.2000, p. 20.

(2) Suivant l'enquête de la Commission européenne publiée en décembre 1999, l'euro représente en moyenne 1,9 % des paiements nationaux des entreprises et 0,8 % des paiements en valeur effectués par les citoyens.

(3) Communication de la Commission sur «La stratégie de communication à adopter durant les dernières phases de la mise en place de l'UEM» (COM(2000) 0057 final).

1.16. La Commission européenne a rappelé aux États membres leurs obligations en matière de communication sur l'euro: «Notre première inquiétude est que le passage à l'euro donne l'impression aux PME de ne pas poser de problèmes alors que nombre d'entre elles n'ont pas intégré la dimension stratégique. Il faut éviter que les entreprises ne se retrouvent dans la situation du big bang. Notre seconde inquiétude concerne la sensibilisation des personnes dites "fragiles"» [1].

2. Les défis auxquels est confronté la profession bancaire

2.1. Dans un contexte de forte internationalisation des marchés, les banques européennes continentales apparaissent relativement mal placées dans une compétition renforcée avec les banques britanniques et américaines car elles ont subi ces dernières années une conjoncture globalement moins favorable. Cette infériorité se mesure par référence à la profitabilité rapportée aux actifs engagés [2] et la valorisation des cours de bourse qui en découle. Ces faiblesses sont toutefois bien moindres si l'on considère l'ensemble du système bancaire de l'UE, incluant notamment les banques des pays tiers installées à Londres.

2.2. Même si on constate un net redressement, les marges sur opérations continuent à se réduire et les provisions pour risques se sont considérablement accrues au cours des crises récentes, notamment dans l'immobilier, le financement de la Russie, ou de l'Asie. De même, le cycle économique très favorable aux États-Unis a généré pour les banques américaines comparativement à celles de la zone euro des besoins de provisions plus faibles sur les PME et les particuliers.

2.3. La reprise de l'activité économique en Europe depuis 1999 permet, peu à peu, d'amortir les traces de cette crise dans les bilans. Les dernières informations de la centrale d'analyse et de notation des entreprises bancaires (Fitch) signalent un fort redressement des résultats au cours du dernier trimestre 1999 et du premier trimestre 2000.

2.4. Les actifs gérés, les fonds propres et les bénéfices après impôts de l'ensemble du secteur bancaire de l'UE dépassaient en 1999 les mêmes données du secteur bancaire des États-Unis.

2.5. Un élément supplémentaire de désaffectation des investisseurs tient au sentiment que, malgré les développements technologiques apparus ces dernières années, les banques européennes sont encore très marquées par «la vieille économie» par opposition aux secteurs de haute technologie et aux nouvelles formes d'accès aux marchés par voie électronique des non-banques.

2.6. Des jeunes «start-up» et des «non-banques» s'emploient à supplanter les formes lourdes et vieillies de démarchage de la clientèle. Cette concurrence agressive contribue à faire prendre conscience à l'ensemble du secteur financier de la nécessité de profonds changements, à la fois dans le management interne et dans les structures de la profession [3].

2.7. Les rapprochements entre banques, les fusions, mais plus encore les accords de spécialisations, représentent les formes les plus visibles de la prise de conscience des défis.

2.8. Parmi les changements de stratégie, on note — particulièrement en Allemagne — le redéploiement des actifs financiers, avec un dégagement des formes traditionnelles de soutien en capital du secteur bancaire à l'industrie et d'une façon plus générale, aux entreprises. Ce phénomène a été considérablement favorisé par la récente réforme fiscale allemande sur la taxation des plus-values de portefeuille.

3. Quelle responsabilité faut-il accorder, dans ce vaste mouvement de restructuration à l'avènement de l'Union monétaire et de l'euro?

3.1. La majorité des observateurs s'accorde pour estimer que les véritables facteurs déclenchants ont été:

— la généralisation de la libéralisation des mouvements de capitaux, dont les principales étapes ont été l'Acte Unique de février 1988 et le Traité de Maastricht fixant l'espace sans frontière de l'Union européenne, y compris pour les capitaux au 1er juillet 1990;

— la libéralisation à peu près totale du droit d'établissement à partir du 1er janvier 1993, avec la reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par les États membres de l'Union européenne (Passeport européen). Ouverture des marchés de l'Union étendue de fait et de droit aux filiales des établissements de crédit des États-Unis, du Japon, etc.

3.2. À partir de ces données de base, la voie était libre pour que s'exerce, à une échelle dépassant la zone euro, la toute puissance de la concurrence et du marché mondial des capitaux.

---

(1) Le Commissaire européen M. Pedro Solbes a une nouvelle fois tiré la sonnette d'alarme le 13 juillet 2000 sur les retards d'adaptation à l'euro des entreprises et des particuliers. Le Conseil Ecofin du 17 juillet 2000 a attiré l'attention sur l'insuffisante prise de conscience dans les pays de la zone euro de l'imminence du changement.

(2) Le bénéfice avant impôt des banques européennes de 1995 à 1998 est de 0,68 % par rapport aux actifs, contre 1,58 % aux États-Unis. Le produit net des opérations sur crédit est respectivement de 1,83 dans l'UE et de 2,96 aux États-Unis — cf. Document de travail de la Commission — SEC(2000) 190.

(3) Suivant une étude de la DG Bank de 1985 à novembre 1999, le nombre des banques de la zone euro serait tombé de 18 851 à 8 312 unités. La banque allemande estime que le nombre total d'établissements chez les onze chutera à 7 700 unités d'ici à la fin de l'an 2000.

3.3. La création de la zone euro, qui semble désormais appelée à concerner 12 pays sur 15, a eu un effet accélérateur de la prise de conscience «que rien ne serait plus désormais comme avant».

3.4. Il est toutefois vraisemblable qu'avec ou sans l'Union monétaire à 11, les courants poussant à la mondialisation des mouvements de capitaux et de l'activité bancaire, auraient produit les mêmes effets.

4. Le défi de l'harmonisation des procédures de surveillance du secteur bancaire

4.1. Le contrôle et la surveillance du respect des règles prudentielles est une des tâches les plus importantes des États, qui délèguent cette responsabilité, en règle générale aux banques centrales ou à des organismes proches des banques centrales, plus rarement (par exemple: en Allemagne) à une autorité dotée d'une grande autonomie.

4.2. En toute hypothèse, il s'agit de corps d'inspection puissants, dotés de nombreux collaborateurs, hautement qualifiés et connaissant parfaitement les méthodes de gestion des banques, leurs particularismes, leurs forces et leurs faiblesses, notamment dans le domaine de la prise de risques.

4.3. Les grandes banques ont une influence telle sur les marchés nationaux, par le nombre de leurs déposants, l'importance des actifs gérés, l'imbrication des relations économiques et financières, etc., que leurs éventuelles difficultés peuvent avoir une incidence sur l'économie nationale (voire internationale) sans oublier l'emploi.

4.4. À ce niveau de risque, les problèmes des banques leaders concernent directement les gouvernements et la formule «too big to fail» s'applique de façon exemplaire.

4.5. Les commissions de contrôle bancaire, par constructions indépendantes, n'en demeurent pas moins tenues, en cas de problèmes majeurs, d'informer les gouvernements et de prêter attention à leurs recommandations.

4.6. L'intervention des autorités politiques dans le contrôle bancaire n'est pas propre à l'Europe. Lors de l'ébranlement du système bancaire japonais, le gouvernement, s'appuyant sur la Banque du Japon, est intervenu massivement pour sauver les banques japonaises parfois au seuil du dépôt de bilan.

4.6.1. Le gouvernement américain et le FED sont également intervenus puissamment lors de la crise de certains «hedge funds» comme LTCM qui pouvait entraîner un effet de domino, compte tenu de l'ampleur des engagements réciproques entre banques et établissements non régulés.

4.7. Les graves difficultés du Crédit Lyonnais ont été détectées à temps par la Commission de contrôle bancaire et la Direction du Trésor français. Le risque d'un ébranlement de l'ensemble de la place financière était certain.

4.8. Reprocher aux autorités de contrôle — soumises dans ces cas au pouvoir politique — de ne pas informer pleinement l'opinion publique de la gravité des situations, n'est ni raisonnable, ni pertinent, face à l'ampleur des risques systémiques.

4.9. En cas de difficultés graves d'une banque leader, le devoir des autorités de contrôle est de sauvegarder la confiance du public dans la solidité des établissements de place.

5. Vers la création d'un organisme de supervision bancaire européen?

5.1. La création de l'euro, le renforcement spectaculaire des fusions et accords de coopérations transfrontaliers, l'intensification des liens entre les marchés financiers, font de la surveillance bancaire un problème communautaire.

5.2. Le principe d'une collaboration renforcée des organismes de contrôle figure dans le plan d'action des services financiers adopté par la Commission européenne le 11 mai 1999.

5.3. Le fait que les règles prudentielles fondamentales, parmi lesquelles celles relatives aux ratios de solvabilité, soient désormais établies au niveau mondial, par le Comité de Bâle, renforce considérablement l'idée que des règles communes doivent faire l'objet d'une surveillance également commune.

5.4. À l'initiative de la BCE, les représentants de commissions bancaires des pays de l'UE se sont mis d'accord pour créer un forum de supervision bancaire, cette instance devant permettre un échange d'informations sur les méthodes de contrôle et amorcer leur harmonisation.

5.5. Compte tenu de l'extrême complexité du contrôle bancaire, de l'ampleur des particularismes nationaux et de l'attachement des autorités nationales à leur indépendance, l'heure n'est sans doute pas venue d'instaurer un véritable organe européen de supervision, mais bon nombre de responsables bancaires estime que la route est tracée et que l'issue ne fait pas de doute, à condition de ne pas créer une pyramide de contrôles nationaux, européens, internationaux (BRI) ... dont les effets seraient paralysants.

5.6. Un des problèmes à résoudre correspond à l'assujettissement aux mêmes règles prudentielles que les banques, des

nouvelles structures de négociations sur Internet et des non-banques, de plus en plus présentes sur les divers marchés. Cette préoccupation a été fortement exprimée dans les précédents avis du CES [1].

6. L'amélioration du cadre institutionnel de la régulation boursière européenne

6.1. Les arguments avancés pour la création d'une autorité européenne de surveillance des banques, peuvent être invoqués avec la même pertinence mais sans doute avec une plus grande acuité, en ce qui concerne la régulation et la surveillance des marchés financiers et des places boursières.

6.2. Les alliances boursières et le développement sur le marché européen des ECN [2] posent le problème de la régulation boursière européenne.

6.3. Les bases de la régulation boursière européenne sont définies dans les directives qui définissent ad minima la notion de marché réglementé, les règles de bon fonctionnement des marchés et la protection des investisseurs. Chaque autorité boursière nationale décline au niveau de son marché domestique ses règles. Les différentes autorités nationales peuvent coopérer entre elles.

6.4. Depuis deux ans et demi avec la création de FESCO (Forum of European Securities Commissions), les régulateurs européens ont intensifié dans un cadre institutionnel commun leur coopération notamment pour préciser les règles de conduite auxquelles sont soumis les prestataires de services d'investissement, lors de leurs offres de services transfrontaliers aux investisseurs.

6.5. FESCO a ainsi proposé une définition harmonisée des investisseurs professionnels auxquels seules certaines règles de bonne conduite s'appliqueraient. Cette démarche a pour but de dépasser le débat entre les règles du pays d'origine et celles du pays d'accueil.

6.6. De même, pour faciliter la reconnaissance mutuelle des prospectus d'émission, un document de référence harmonisé a été étudié; il permettrait à un émetteur, une fois ce document approuvé dans son pays de cotation, d'étendre son offre sur la base d'une simple note d'opération et d'un résumé en langue nationale.

6.7. Sur la base de cette démarche, il serait souhaitable de concevoir une logique de régulation supranationale ne venant pas ajouter un étage à l'échelon national mais exerçant progressivement certaines compétences que les États membres décideraient de lui confier en les retirant aux autorités nationales.

6.8. Le réseau des régulateurs nationaux traiterait rapidement des divergences d'application des directives avec une plus grande souplesse. Il faudrait sans doute donner une force juridique aux normes mises au point par les régulateurs et élaborer un mécanisme d'évocation des divergences d'application des directives à même de répondre dans des délais rapides. Ce corpus ne se substituerait pas aux directives mais les compléterait.

7. L'Union monétaire modifie les modalités de financement des entreprises

7.1. Même si l'on constate une convergence vers un financement orienté vers les marchés notamment pour les grandes entreprises européennes, le modèle de référence reste encore sensiblement différent entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni et les États-Unis (modèle anglo-saxon).

7.2. En Europe continentale, la forme la plus courante de financement des entreprises — en dehors des prises de participations généralement minoritaires des banques — repose encore sur le crédit intermédié.

7.3. L'appel au marché financier ou aux crédits syndiqués, pour le financement direct des entreprises reste moins développé qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne, notamment pour les PME. Le coût d'émission (réglementation, adaptation comptable, politique de communication) reste pour les entreprises les plus petites de la vieille économie encore dissuasif.

7.4. L'internationalisation des marchés, la création de la zone euro, permettent aux bourses de valeurs de jouer un rôle nouveau en prenant le relais du système bancaire. Dans son rapport annuel pour 1999, la BCE note que «d'une façon générale, le rôle des marchés dans l'allocation des ressources financières s'accroît par rapport à celui des intermédiaires financiers» [3]. Les banques jouent néanmoins un rôle décisif pour aider les entreprises à accéder aux marchés.

7.5. Les introductions en bourse, les émissions d'actions par augmentation de capital et les émissions d'obligations, modifient les méthodes de financement.

---

(1) Avis du 28 janvier 1998 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à l'Institut monétaire européen et au Comité économique et social: Accroître la confiance de la clientèle dans les moyens électroniques de paiement dans le cadre du marché unique», JO C 95 du 30.3.1998, p. 15.
Avis du 27 janvier 1999 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces institutions» et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/780/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice», JO C 101 du 12.4.1999, p. 64.

(2) Electronic communication network.

(3) Rapport de la Banque centrale européenne pour 1999, p. 4.

7.6. Les investisseurs institutionnels, gérants de fonds de placement collectifs et les fonds de pension — très souvent américains — sont devenus des acteurs incontournables des marchés financiers. Cela justifie les initiatives de la Commission en vue de favoriser le développement des fonds de pension dans l'Union économique.

7.7. Des investisseurs spécialisés dans les placements à risques — dont le petit nombre faisait encore tout récemment partie des faiblesses reconnues de l'Europe par rapport aux États-Unis — se développent de façon spectaculaire.

7.8. La création du *Nasdaq* aux États-Unis en 1971 a fait école et l'on a vu naître en Europe de nouvelles structures de cotations (Nouveaux marchés) ayant pour principale vocation le financement d'entreprises naissantes spécialisées dans «la nouvelle économie» et la haute technologie, qu'apprécient tout particulièrement les spéculateurs jonglant sur Internet.

7.9. La création de la zone euro, en supprimant le compartimentage des monnaies nationales, offre au marché une profondeur et une liquidité sans équivalent dans un passé récent.

8. Il convient toutefois de rester attentif aux conditions de financement des petites et moyennes entreprises

8.1. La dépendance renforcée du financement des entreprises vis-à-vis du marché, entraîne des conséquences importantes dans les relations débiteurs-bailleurs de fonds.

8.2. Le rapport de la Banque centrale européenne pour 1999 ([1]), s'exprime ainsi «Dans le passé, les banques de la zone euro étaient les principaux fournisseurs de services financiers sur les marchés nationaux plutôt fragmentés et arbitrés. Toutefois, quand les barrières entre les marchés nationaux et locaux se sont estompés, les banques ont dû faire face à une concurrence accrue, tant entre elles que de la part des autres fournisseurs de services financiers».

8.3. Les progrès des technologies de l'information modifient les formes traditionnelles de relations banques-clients. Il est devenu facile et peu coûteux d'obtenir rapidement les informations nécessaires aux décisions de financement.

8.4. Les techniques informatisées de gestion des risques de crédit, appliquées aux entreprises, mais s'inspirant du «credit scoring» en usage pour le crédit à la consommation ou au logement, modifient la pratique bancaire traditionnelle. Ce mode standard d'appréciation des risques est moins favorable aux PME.

8.5. Du côté des banques, le renforcement des règles prudentielles liées aux travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, pousse les banques à une prudence accrue dans la gestion de leurs en-cours. Elles recherchent les «bonnes PME» dotées de solides signatures.

8.6. Les défaillances d'un grand nombre de débiteurs pendant la crise récente, ont marqué les esprits des dirigeants de plus en plus portés à faire confiance aux modèles informatisés de calcul des risques.

8.7. Le développement des relations financières transfrontalières se limite encore — hors zones limitrophes — aux grandes et moyennes entreprises, qui n'avaient pas attendu l'Union monétaire pour nouer des liens transnationaux.

8.8. En revanche, on constate une multiplication d'accords de coopérations entre banques et compagnies d'assurances, reposant sur des échanges de services transfrontaliers.

8.9. Parmi les explications données à ce retard dans le renforcement de la compétition intracommunauté et transfrontalière, liée à l'Union monétaire, on invoque généralement la lenteur des processus et le coût élevé de la pénétration des marchés de l'Union économique relativement saturés.

8.10. Les obstacles institutionnels sont de moins en moins invoqués, mais les experts soulignent le poids du «fait culturel» et «la persistance des spécificités nationales» ([2]). Les différences linguistiques, celles liées à la fiscalité, aux méthodes comptables et à l'absence d'harmonisation du droit de la faillite ... etc., contribuent à freiner les implantations et les financements transfrontaliers.

9. L'Union monétaire modifie les canaux de vente des services financiers

9.1. L'utilisation d'Internet dans la vente des services financiers pose le problème de la protection des investisseurs.

9.2. Il est très souhaitable que cette protection reste maximale. La proposition de directive de vente à distance des services financiers prend en compte cette préoccupation en retenant le principe dit d'harmonisation maximale.

9.3. L'harmonisation maximale consiste à créer un socle de règles de droit communes à tous les États membres. Ces derniers ne pouvant rien y retrancher, ni rien y ajouter.

([1]) Rapport de la Banque centrale européenne pour 1999, p. 17.

([2]) Cf. W.R. White — The euro and European financial markets — IMF, 1997.

9.4. Cette démarche donne à la Communauté européenne un niveau de protection des investisseurs indispensable, sachant que les investisseurs professionnels pourraient relever de règles différentes adaptées à leur niveau de compétence et d'information.

10. **L'influence de l'Union monétaire sur le marché obligataire**

10.1. Il était généralement admis que l'euro allait créer un marché unifié des taux pour l'ensemble de la zone, avec un renforcement de la compétition entre émetteurs, et pour résultat une réduction des coûts pour les emprunteurs. L'épargnant devrait bénéficier d'une baisse importante du coût des transactions — corrélativement les banques traditionnelles devraient voir baisser le volume de leurs commissions.

10.2. Suivant la Commission européenne [1]: «... le volume des nouvelles émissions d'obligations en euros a dépassé toutes les attentes. En effet, les obligations internationales en euros représentaient environ 40 % de l'ensemble des obligations émises au cours du premier semestre 1999, toutes devises confondues, contre 30 % en 1998 et 20 % en 1997 pour les monnaies participant à l'UEM et l'écu. Si on ajoute à cela les émissions domestiques en euros, la valeur des émissions en euros est comparable au montant des émissions en dollars des États-Unis, preuve de la consistance et de la liquidité croissante des marchés obligataires européens, ce qui favorisera les transactions transfrontalières des investisseurs européens». En 1999, la valeur des émissions en euros a dépassé la valeur des émissions en dollars. On doit toutefois noter que les émissions en euros font le plus souvent l'objet de swaps en dollars, ce qui n'est pas sans effet sur le cours du dollar sur le marché des changes. Selon les statistiques du «Capital Data Bondware» le dollar a repris sa position dominante sur le marché obligataire (43,87 % de la part de marché avec 342,9 milliards de dollars contre 40,68 % et 317,9 milliards pour les émissions en euros).

10.3. On doit noter, en tant qu'élément confortant la préférence du marché pour les emplois à faible risque, la prépondérance massive des titres assimilables à des obligations d'État, avec des émissions cotées AAA pour 43 % et AA pour 44 % au deuxième trimestre 1999. La Commission note, en tant qu'élément encourageant de l'élargissement du marché, le fait que les émissions cotées A par les agences internationales, soient passées de moins de 2 % en janvier 1999 à 10 % au cours du deuxième trimestre 1999.

11. **L'UEM modifie la configuration du marché européen des obligations d'État**

11.1. Le marché paneuropéen des obligations d'État occupe désormais la première place, devant celui des États-Unis.

11.2. «Avec la disparition du risque de change et des écarts de taux d'intérêt à la suite du passage à l'euro, la liquidité des différentes obligations est devenue le facteur déterminant dans l'évaluation du rendement des obligations d'État, alors que le risque de crédit lui-même a perdu de son importance» [2].

11.3. Les conditions de financement des États dépendent désormais de la liquidité, c'est-à-dire du volume de leurs émissions sur le marché de l'euro. L'analyse des finances publiques de l'État émetteur perd ainsi de son importance. Cette évolution est peu favorable aux émissions des petits pays.

11.4. On note parallèlement un accroissement des émissions privées et des écarts de cours qui valorisent en revanche les différences de signature [3].

12. **L'incidence de l'Union économique et monétaire sur le fonctionnement du marché financier**

12.1. Il est encore trop tôt pour évaluer de façon sérieuse l'incidence de la révolution qu'a introduit au 1er janvier 1999 le relibellé de l'ensemble des valeurs mobilières, actions, obligations et autres titres représentatifs de dettes publiques ou privées, en euros.

12.2. Le marché de l'euro a ainsi atteint un volume proche de celui des États-Unis, avec une «masse critique» crédible, même si les transformations des marchés sont loin d'être achevées, il est possible d'avoir une vision relativement fiable des grandes tendances.

12.3. Un consensus existe parmi la majorité des experts, quant aux effets favorables de l'Union monétaire:

— augmentation des transactions transfrontalières sur valeurs mobilières;

— accélération de l'intégration des marchés nationaux et accroissement de la liquidité des marchés;

— développement d'un marché du papier commercial (Corporate debt market) où les émetteurs seront soumis aux méthodes d'évaluation des risques aux États-Unis;

— remise à plat des règles de fonctionnement des marchés (règlement-livraison, compensation, etc.).

12.4. La compétition entre les places financières et tout particulièrement les bourses de valeur s'est engagée de façon agressive, avec deux grands axes d'organisation:

— un modèle d'alliance avec une logique segmentée du London Stock Exchange avec la bourse de Francfort (accompagnée d'une coopération avec le *Nasdaq*); projet qui semble remis en question par la réaction négative d'une part notable des membres du LSE;

---

(1) Document de travail des services de la Commission SEC(2000) 190 du 8 février 2000, pp. 71-72.

(2) Document de travail des services de la Commission SEC(2000) 190 du 8 février 2000, p. 73.

(3) Avis du CES sur «Le rôle de la BEI dans la politique régionale européenne» concernant le rôle de la BEI dans le soutien du marché obligatoire en euro, CES 1001/2000.

— un modèle d'intégration très poussé entre les bourses de Paris, Bruxelles et Amsterdam (Euronext) accompagné d'une interconnexion des systèmes de transaction, regroupant outre Euronext, sept places boursières internationales, dont le New York Stock Exchange, les bourses de Tokyo, Hong Kong, ... dans un «Global Equity market» fonctionnant 24 heures sur 24, à l'échelle mondiale. Ce vaste marché totalisera 20 000 mds de dollars, soit 60 % de la capitalisation boursière mondiale. (Accord de principe annoncé le 7 juin 2000 à Tokyo) [1].

12.5. Les experts estiment en général qu'il y a trop de bourses au sein de l'UEM et que leur union, poussée par le rôle unificateur de l'euro, s'impose. Il convient néanmoins que cette concentration inéluctable respecte les règles de concurrence.

12.6. Ces regroupements s'effectuent sur la base d'une spécialisation des tâches, par exemple, Londres aurait une position prépondérante sur le marché des grandes valeurs et Francfort sur celui des dérivés et des valeurs de haute technologie.

12.7. Les regroupements à vocation continentale se feraient également sur la base d'une spécialisation de chaque bourse, mais le fonctionnement se ferait à partir d'un système unique de transaction électronique.

12.8. Les innovations technologiques sont le grand moteur du processus de consolidation. L'introduction de la cotation électronique en continu des ordres par Internet, fait perdre une partie de sa signification à la notion de place boursière localisée.

12.9. Les mécanismes de routage des ordres, de compensation, de règlements-livraisons des titres ont une importance décisive dans une compétition qui est, en définitive, moins européenne que mondiale.

12.10. Le risque qu'une part significative des transactions passent par des marchés non réglementés, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un nombre grandissant d'«ECN», encore mal évalué, ne peut cependant être écarté.

12.11. Les marchés dérivés OTC [2] sont très dynamiques en Europe. Il serait nécessaire que les contrats cadres sur instruments financiers qui régissent ces opérations relèvent d'une norme européenne. La Fédération bancaire européenne (FBE) a créé un contrat cadre européen, l'Euromaster, approuvé par l'ensemble des associations bancaires européennes. Celui-ci unifie les clauses pour l'ensemble de l'Union. Cette référence devrait être promue dans la Communauté.

13. **La parité euro-dollar interpelle les marchés**

13.1. L'internationalisation du marché des valeurs mobilières européennes — au-delà des traditionnels «blue chips» — a été considérablement renforcée par l'uniformisation des cotations en euros.

13.2. La place prise par les fonds de pensions américains dans la capitalisation boursière européenne représente un aspect positif de l'Union monétaire.

13.3. Les inquiétudes proviennent de l'extrême volatilité de ces placements.

13.4. L'écart de l'euro par rapport au dollar a été jusqu'à 25 %. Ceci a entraîné un important dégagement des investisseurs internationaux vis-à-vis des valeurs européennes. Le poste de la balance des paiements relatif aux transactions sur valeurs mobilières est négatif. Les investissements européens en valeurs américaines dépassant les investissements américains en Europe.

13.5. Même si l'on doit prendre en compte un grand nombre de facteurs expliquant ce déficit — parmi lesquels le différentiel de dynamisme des économies de part et d'autre de l'Atlantique — force est de noter que l'euro a créé une volatilité accrue des marchés, par rapport à la situation antérieure des marchés boursiers nationaux les plus importants, qui, tout en étant ouverts sur le monde, bénéficiaient du soutien fidèle des investisseurs locaux et de leur solide confiance dans les taux de change des monnaies nationales (franc et deutsche mark).

13.6. Le défi provisoirement (?) perdu est celui d'une parité de l'euro par rapport au dollar mieux représentative des fondamentaux économiques. Cet écart paradoxal a pris de court la majorité des experts dans leurs prévisions.

13.7. La conduite de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), confrontée à cette situation imprévue, provoque ce que les marchés détestent le plus, un sentiment d'incertitude.

13.8. La perspective de voir la BCE réagir exclusivement par le relèvement des taux d'intérêt, dans le but de faire remonter le cours de l'euro ou tout au moins de stopper sa chute, apparaît non pertinente aux principaux acteurs de la vie économique. La BCE a tenu compte de cette inquiétude en procédant à des augmentations très mesurées de son taux de refinancement (+0,25 % fin août 2000).

13.9. En effet, l'inflation est faible, la reprise de l'activité, tant attendue, se confirme. Les marchés pourraient ainsi mal interpréter le cas où la BCE, face à l'effet inflationniste de la hausse du prix du pétrole, parfaitement étranger aux fondamentaux de la zone euro, réagissait comme si le risque d'inflation devait être appréhendé globalement. Dans ce contexte, une bonne information par la BCE sur sa politique est essentielle.

---

(1) Selon la Fédération internationale des bourses de valeurs, fin 1999, la capitalisation boursière de l'ensemble de la zone euro représentait 4 274 430 millions de dollars, contre 1 3 9 35 045 millions de dollars au New York Stock Exchange et du *Nasdaq* réunis.

(2) «Over the counter market» (marché de gré à gré).

13.10. De façon à peine voilée, la question a été posée par certains politiques, de l'aptitude de la BCE à mener une politique cohérente entre la nécessaire reprise de l'activité et la régression du chômage d'un côté et le soutien de l'euro de l'autre. Tout en respectant l'indépendance de la BCE, il revient désormais au Conseil et à la Présidence d'élaborer un discours complémentaire cohérent.

14. **Le défi du marché des changes**

14.1. Le fonctionnement d'un marché libre, soumis aux multiples soubresauts, y compris d'humeur, d'un grand nombre d'intervenants, n'est sans doute pas un défi à proprement parler, dans la mesure où il fait partie du jeu normal d'une économie de marché, soumise, en principe, à la rationalité des comportements.

14.2. Les explications de la faiblesse de l'euro par rapport au dollar ont été surabondamment exposées par les économistes et la grande presse. Sans qu'il soit possible de reprendre ici une analyse exhaustive de ces commentaires, il apparaît possible de retenir les facteurs suivants:

— un décalage persistant entre les performances économiques de la zone euro, et celles des États-Unis sur les quatre dernières années. Le taux de croissance moyen du PIB en volume est estimé à 3,40 % pour l'Europe en 2000 contre 5,30 % pour les États-Unis (2e trimestre 2000);

— l'écart entre les taux d'intérêt du marché monétaire américain et du marché européen qui exerce un pouvoir d'attraction pour la masse des capitaux flottants présents sur le marché mondial, au préjudice de l'euro [1];

— la confiance des milieux financiers dans la politique du Federal Reserve qui prend garde à ne pas casser le rythme d'expansion, tout en maîtrisant les tensions inflationnistes liées au plein emploi;

— le rétablissement spectaculaire des finances publiques américaines qui, grâce à l'expansion, a fait disparaître un déficit traditionnel et a même dégagé un excédent budgétaire;

— l'extrême facilité avec laquelle les États-Unis financent un déficit considérable de leur balance des paiements courants (339 milliards de dollars en 1999) grâce à l'apport de l'épargne mondiale et à l'énorme masse de dollars thésaurisée à travers le monde, ce qui correspond à un crédit à 0 % au gouvernement des États-Unis. Ce qui permet aux américains de conserver une autonomie, sans autre exemple, dans la conduite de leur politique économique affranchie du souci de l'équilibre de leurs comptes extérieurs.

14.2.1. En résumé, les fondamentaux de l'économie américaine — déficit extérieur exclu — laissent prévoir le maintien d'une pression forte à l'appréciation du dollar par rapport à l'euro sur moyenne période.

14.3. La gestion de l'euro est loin de bénéficier des mêmes facteurs favorables. La Banque Centrale Européenne (BCE) n'a pas, selon les traités, la responsabilité du taux de change de l'euro. En fait, elle a les moyens d'agir sur les marchés des changes, en vendant du dollar, par l'intermédiaire des banques centrales européennes et d'autres intermédiaires «amis». Mais ce type d'intervention est généralement coûteux et d'une efficacité relative. Dans son dernier rapport mensuel (août 2000) la BCE semble reconnaître une certaine impuissance à maîtriser le rapport de change euro-dollar.

14.4. La dépréciation de l'euro favorise les exportations de la zone euro et joue un rôle non négligeable dans l'actuelle reprise de l'expansion. Le souvenir des efforts déployés par les autorités monétaires européennes pour maintenir entre les pays de la zone euro des taux de changes stables, après Maastricht, payés d'une réduction parfois dramatique de l'activité économique, a laissé des traces dans l'esprit des gouvernements et des autorités publiques. En sens inverse, la dépréciation de l'euro offre aux fonds de pensions et aux entreprises américaines de considérables possibilités de prendre le contrôle à bon compte des entreprises européennes. Environ 50 % de la capitalisation boursière française est détenue par les fonds de pensions américains et britanniques. Le phénomène n'est pas propre à la France.

14.5. L'idée suivant laquelle le comportement du marché des changes résulterait d'une défaillance des gouvernements des pays de la zone euro n'est pas pertinente. «Le silence assourdissant» des politiques répond à un évident souci de ne pas accroître l'anxiété des intervenants sur le marché. La règle d'or en ces matières est de se taire, ce qui ne signifie pas que les ministres des finances de l'Union monétaire soient indifférents à l'affaiblissement de l'euro, comme le montre l'étroite concertation quasi permanente du Conseil Euro 11.

14.6. On a pu constater le peu d'effet, voire l'effet contre productif, des déclarations des hautes autorités monétaires, sur la solidité de l'euro et son potentiel de rétablissement à terme proche. Dans un marché fébrile, ce type de déclaration accroît l'anxiété et le scepticisme des intervenants.

[1] Cet écart tendrait à se réduire fortement, à mi-mai 2000 le rendement du T-BUND à 10 ans s'établissait à 5,40 %. L'OAT à 5,50 %. Les FED-FUNDS à 10 ans étaient à 6,40 %. Par la suite, le relèvement des taux du FED et de la stabilisation des taux de la BCE a un peu creusé l'écart. Le 8 juin 2000, la BCE a porté le coût de refinancement des banques à 4,25 % (+0,50 %). Les dépôts à 3 mois sont en juin 2000 à 6,52 % aux État-Unis contre 4,3 % dans l'UE. Si l'on tient compte des niveaux respectifs d'inflation, les taux réels sont comparables.

14.7. Dans son rapport mensuel de mai, la Bundesbank exprimait un sentiment largement répandu: «Pour la réputation d'une jeune monnaie, une telle perte de valeur (de l'euro) n'est pas bonne». Les efforts déployés pour minimiser l'effet psychologique de la perte de valeur externe de l'euro, témoignent de la politisation grandissante du problème.

14.8. Accepter la mondialisation des mouvements de capitaux signifie l'acceptation d'une non-maîtrise des prix du marché que sont les taux de change. De toute façon, les autorités monétaires et les gouvernements ne disposent plus des moyens suffisants pour exercer une action sur les marchés, sauf à mener une politique de retour à la confiance dans le dynamisme des 11.

14.9. La seule arme à la disposition de la BCE correspond à une élévation des taux d'intérêts susceptible d'offrir des rendements compétitifs par rapport au dollar mais cette latitude est étroite si l'on ne veut pas risquer de casser la croissance ce qui fait peser sur la BCE une lourde responsabilité.

14.10. En définitive, il apparaît clairement qu'aucune action stabilisatrice du marché mondial des changes n'est crédible en dehors d'une participation des États-Unis et de la BCE aux efforts des banques centrales nationales. La même évidence oblige à constater que les États-Unis sont fondamentalement opposés à toute idée d'intervention venant contrecarrer le libre jeu du marché, le cours du dollar faisant l'objet d'un «Benign Neglect».

15. **Une solidarité institutionnalisée**

15.1. La solidarité des places financières s'est concrétisée au niveau institutionnel. Un Comité permanent des euromonnaies a été mis en place sous les auspices de la BRI, afin de constituer un arsenal préventif des crises, fondé sur le renforcement de la transparence des données fondamentales des positions des banques centrales, du secteur public et du secteur privé de la zone euro.

15.2. Finalement, ce Comité a pris conscience du fait qu'il était impossible d'isoler le marché de l'euro du reste de l'activité monétaire et financière mondiale. Début février 1999, il a décidé de transformer le Comité permanent des euromonnaies en Comité du système financier mondial (Committee on the global financial system).

15.3. Il est permis de voir là une reconnaissance du caractère illusoire d'une zone euro dotée d'une autonomie d'action et d'un pouvoir propre.

16. **Un défi majeur: l'établissement d'une fiscalité cohérente avec l'UEM**

16.1. La prise de conscience de l'importance de la fiscalité dans la réalisation d'un véritable marché unifié de l'UE remonte aux origines mêmes de l'Union.

16.2. Il est impossible de citer l'ensemble des communications et des rapports, de la Commission ou des groupes d'experts mandatés sur ce sujet. Plusieurs avis du CES devraient également être mentionnés, en relation avec ce qui est incontestablement l'aspect le plus difficile de la construction européenne.

16.3. Dans le document de la Commission en date du 22 octobre 1996 sur «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux»([1]), la Commission notait: «À mesure que les restrictions de nature réglementaire disparaissent, les obstacles et les distorsions fiscales qui subsistent deviennent de plus en plus apparents et la fiscalité est largement perçue comme l'un des domaines les plus importants dans lesquels la construction du marché unique reste inachevée».

16.4. L'UEM renforce l'effet des distorsions fiscales par la suppression des risques de change, la convergence des taux et la diminution du coût des transactions. Un marché parfaitement fluide fait de la fiscalité des placements un élément déterminant du comportement des investisseurs.

16.5. Mais la fiscalité applicable aux revenus de valeurs mobilières, n'est qu'un élément — sans doute pas le plus décisif — pour l'allocation des ressources et le choix de la localisation des investissements.

16.6. Le poids des prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, leurs modalités d'assiette; les règles régissant le calcul de l'impôt sur les sociétés — tout aussi importantes que les taux apparents ne sont pas sans effet sur la façon dont s'exerce la concurrence et sur le bon fonctionnement de l'UEM. Force est de reconnaître que la compétition entre les régimes fiscaux, loin de s'atténuer, a tendance à s'accroître.

17. **Une approche pragmatique de la Commission, respectueuse des souverainetés nationales**

17.1. La matière fiscale touche aux fondements mêmes de la souveraineté nationale. Des divergences profondes existent tant en terme de poids des prélèvements par rapport au PIB qu'en ce qui concerne la répartition entre impôts directs, impôts indirects et prélèvements sociaux.

17.2. Une unification, voire même une harmonisation poussée des dispositions relatives à l'assiette et aux taux des prélèvements obligatoires sont dans l'état actuel des choses, du domaine de l'utopie.

17.3. La Commission consciente de ces contraintes, y compris celles qui subordonnent, à l'unanimité du Conseil, les dispositions relatives à la fiscalité, a adopté une approche pragmatique([2]):

([1]) COM(96) 546 final du 22 octobre 1996, p. 5.

([2]) Cf. Communication de la Commission au Conseil «Vers une coordination fiscale de l'Union européenne — Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable» COM(97) 495 final du 1er octobre 1997.

1) mettre fin à la concurrence déloyale, en définissant dans le cadre d'un code de bonne conduite, les pratiques acceptables et les pratiques inacceptables, y compris dans le domaine des aides d'État de nature fiscale (résolution du Conseil le 1er décembre 1997);

2) prise en considération de la compétitivité de l'UE au niveau mondial (problème majeur vis-à-vis des paradis fiscaux extérieurs à l'UE et faisant l'objet d'une concertation au sein de l'OCDE);

3) mesures visant à éliminer les distorsions au niveau de l'imposition des revenus du capital:

— le dispositif ne devrait couvrir que les intérêts payés dans un État membre aux personnes physiques qui ne sont pas fiscalement des résidents de cet État, mais d'un autre État membre;

— coexistence de deux systèmes; soit instituer une retenue à la source minimum, soit fournir des informations sur les revenus de l'épargne aux autres États membres.

18. **Vers une solution minimaliste**

18.1. La solution proposée par la Commission et qui recueillait un assez large consensus, a échoué au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 ainsi qu'au Conseil Ecofin de Lisbonne les 7 et 8 avril 2000.

18.2. Le Conseil de Feira en juin 2000 a permis de réaliser un accord sur la coexistence de deux systèmes, pendant une dizaine d'années:

— retenue à la source, permettant de conserver le secret bancaire, pendant une période transitoire de sept ans;

— levée du secret bancaire, avec échange d'informations entre les administrations fiscales — système devant être généralisé à l'horizon 2010.

18.3. Par ailleurs, l'accord de Feira devrait permettre de développer le «code de bonne conduite» qui doit introduire un minimum de discipline dans la taxation des entreprises.

18.4. L'approbation d'un code de bonne conduite sur la concurrence fiscale dommageable dans le domaine des entreprises semble dépendre d'une réforme du processus de décision en matière fiscale, fondé sur un vote à la majorité qualifiée, faisant partie de la grande réforme institutionnelle discutée au Sommet de décembre 2000 à Nice.

18.5. L'accord de Feira s'accompagne de conditions contraignantes, parmi lesquelles, un alignement de la Suisse, du Liechtenstein et des autres places financières internationales sur les solutions adoptées dans l'UE. Des négociations devront être engagées «afin de favoriser l'adoption de mesures équivalentes» dans les pays tiers et les territoires associés aux pays de l'UE (Île de Man — Îles Anglo-Normandes — Monaco, ... etc.).

18.6. Une directive sur la base de l'accord de Feira sera soumise au Conseil à la fin de 2002. D'ici là des décisions importantes devront être prises, notamment quant aux taux de retenue à la source appliqués par les pays qui auront choisi cette solution.

18.7. Des avis contradictoires ont été émis sur le résultat du Conseil de Feira. Il semble qu'en toute hypothèse, l'issue finale d'une harmonisation fiscale dans l'UE soit un objectif lointain.

19. **Conclusions**

19.1. Le principal défi que l'UEM a eu à surmonter tient finalement au succès d'une union monétaire qui ne s'accompagnait pas d'une union politique et n'avait donc pas de ce fait d'exemple historique.

19.2. La majorité des économistes et des instituts d'analyses économiques de réputation mondiale, y compris la quasi-unanimité des prix Nobel d'économie [1], ne donnaient que peu de chance de succès à l'euro.

19.3. Le délai pour juger du succès de l'Union monétaire est encore trop proche. On doit pourtant noter que l'immense défi technique de la mise en place de l'euro a été surmonté et qu'il en est de même de la lutte contre l'inflation et de l'alignement, sans drame, des onze sur les critères et disciplines de Maastricht [2].

19.4. Dix-huit mois après le passage des marchés financiers à l'euro, les bourses européennes ont atteint des niveaux records sous l'influence conjuguée d'une croissance retrouvée, du dynamisme naissant de «la nouvelle économie» en Europe et de la révolution technologique des moyens d'accès électroniques aux marchés. Il est généralement admis que les bourses de valeurs anticipent sur l'état futur des économies. Signalons dans ce cas que la zone euro est engagée dans un cycle long de croissance forte.

19.5. L'UEM a bien résisté à la crise asiatique d'août 1997, suivie de la crise russe, puis de la crise brésilienne en 1998.

---

[1] La seule exception notable correspond à l'avis du professeur Robert Mundell favorable à l'euro.

[2] Le Président de la Bundesbank estime que le succès de la BCE doit être mesuré davantage par la stabilité des prix que par les taux de change.

19.6. Les inquiétudes que l'on pouvait avoir sur l'effet de surévaluation de l'euro par rapport au dollar et au yen ont été infirmées jusqu'à une imprévisible inversion de tendance.

19.7. Il serait néanmoins imprudent d'estimer que les défis de l'UEM sont définitivement surmontés. Certes, ceux-ci sont intimement liés au reste de l'économie mondiale, au point de rendre artificielle la distinction entre les défis de la mondialisation des échanges, de la libéralisation des mouvements de capitaux et ceux propres à l'Union monétaire.

19.8. Il reste que l'Union économique et monétaire bénéficie d'une conjoncture économique très favorable et n'a pas encore eu à faire la preuve de sa capacité de résistance à un choc systémique, voire à une crise du système monétaire international. Le même défi existe également quant à sa compétitivité face au dynamisme de l'économie américaine et à la montée en puissance des pays émergents. Le CES a toutefois exprimé a plusieurs reprises sa confiance dans la capacité de l'UEM à surmonter ces problèmes. Pour la crédibilité de l'euro et donc l'attractivité économique de cette zone, le rôle joué par la BCE et la perception qu'auront les marchés du bien-fondé de sa politique monétaire est essentiel. Elle se doit donc d'adopter une grande transparence quant à la présentation de ses décisions pour favoriser leur lisibilité par les marchés. Par ailleurs, si son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix, il est également précisé qu'elle apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la communauté. Il convient donc que ces prises de position en matière de politique monétaire prennent en compte cette préoccupation pour éviter tout débat nuisible à la stabilité de l'euro.

19.9. Il est indispensable que l'Europe profite de cette conjoncture pour créer rapidement un cadre européen harmonisé des marchés financiers qui respecte les modes de financement existant dans la communauté et contribue ainsi à créer un modèle de développement européen.

19.9.1. Dix huit mois après le passage des marchés financiers de onze pays à l'euro et les concentrations qui en découlent, force est de constater que la dernière directive adoptée dans ce domaine (la directive services d'investissement de 1993) date de 7 ans.

19.9.1.1. Il est urgent de modifier le processus d'adaptation du cadre réglementaire européen en mettant en place une procédure de traitement, au niveau des régulateurs nationaux, plus souple et plus rapide que les directives sur des points non précisés ou insuffisamment développés par elles. Il convient donc d'améliorer les conditions de l'offre de capitaux et de l'intermédiation européennes:

— en précisant le statut des systèmes électroniques de négociation «Alternative Trade System» par rapport aux marchés réglementés;

— en mettant en place un prospectus européen d'émission;

— en définissant de manière pragmatique un statut des investisseurs avertis;

— en adoptant des normes comptables européennes adaptées pour les sociétés cotées.

19.9.1.2. Parallèlement, il convient également de favoriser la demande de capitaux en Europe. Deux propositions de directives doivent être rapidement adoptées:

— la mise en place rapide de fonds de pension qui deviendront à moyen et long terme une source de capitaux pour les entreprises européennes;

— l'adoption d'un passeport européen rénové pour la gestion d'OPCVM qui tienne compte des outils d'une gestion moderne (instruments dérivés, fonds nourriciers, ...) permettrait à la gestion d'actifs européens de rivaliser avec ses concurrents américains.

19.9.2. Le financement par le crédit reste encore un mode de financement privilégié pour les PME européennes. Il est souvent pour les entreprises d'une certaine taille, une source de financement moins coûteuse que les marchés.

19.9.2.1. Il est donc essentiel que les ratios prudentiels mis en place dans le cadre du ratio de solvabilité ne pénalise pas le crédit par rapport aux financements de marché. Dans cet esprit, il serait souhaitable qu'une réflexion sur le provisionnement ex ante soit initiée par la Commission afin de lisser les cycles économiques et donc les conditions d'octroi des crédits aux PME.

19.9.2.2. Pour les TPE (très petites entreprises), qui sont une source importante de création d'emplois en Europe, les ratios prudentiels applicables à cette catégorie de portefeuille bancaire devraient être réduits pour tenir compte à la fois de la division des risques générée par la diversification des secteurs visés et des faibles montants individuels concernés.

19.9.2.3. Sur ce dernier sujet, les banques européennes, par l'intermédiaire de la Fédération bancaire de l'Union européenne, ont fait des propositions concrètes lors de la consultation sur le ratio de solvabilité européen lancée par la Commission européenne. Cette dernière devrait tenir compte de cette préoccupation.

19.9.3. Le modèle de développement européen ne peut être uniquement un modèle de marché de gros. La protection des consommateurs nécessite la mise en place de règles maxima pour les moins avertis d'entre eux. Dans cette logique, l'approche d'harmonisation maximale adoptée par la Commission pour la directive de vente à distance de produits financiers est la bonne. Elle est cohérente et doit s'agencer avec la définition harmonisée des investisseurs avertis préconisée par ailleurs.

19.10. D'une manière plus générale et à moyen terme, l'effet de l'élargissement de l'UE avec le risque d'une fragmentation de celle-ci faisant de la zone euro un club à part, ayant des règles et des ambitions différentes du reste de l'Union, n'a pas été évalué. Il forme incontestablement un nouveau défi qui dépasse très largement son impact sur les marchés financiers.

19.11. Le CES ne peut que partager l'avis du Président Duisenberg, lorsqu'il indique dans le dernier rapport annuel de la BCE [1] «L'euro a eu un démarrage réussi, mais son succès et celui de l'Union économique et monétaire relèvent, à l'évidence, d'un processus de longue haleine».

[1] Rapport de la Banque centrale européenne pour 1999, p. 5.

Bruxelles, le 21 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le thème «Suivi, évaluation et optimisation de l'impact économique et social de la RDT: du 5e programme-cadre au 6e programme-cadre»

(2000/C 367/15)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23 paragraphe 3 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «Suivi, évaluation et optimisation de l'impact économique et social de la RDT: du 5e programme-cadre au 6e programme-cadre».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1er septembre 2000 (Rapporteur: M. Bernabei).

Lors de sa 375e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 21 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 46 voix pour et 1 abstention le présent avis.

1. **Recommandations**

Le Comité économique et social,

CONSIDÉRANT

1.1. la nouvelle organisation et l'approche intégrée novatrice du 5e PC, axée sur la résolution des problèmes du citoyen, des entreprises et de la société, qui a obtenu le soutien des institutions communautaires et de leurs interlocuteurs nationaux;

1.2. la nécessité persistante d'améliorer l'impact et la visibilité de la recherche communautaire en tenant compte des nouveaux défis de la globalisation d'une économie de plus en plus fondée sur la connaissance et des perspectives liées à l'élargissement prochain de l'Union;

1.3. l'opportunité de procéder à une première analyse critique des obstacles liés à la gestion, à l'organisation et à l'architecture du 5e PC, qui s'opposent à la réalisation des objectifs ambitieux fixés;

1.4. l'exigence impérieuse de passer d'une approche axée sur le financement des projets à une orientation tournée vers l'obtention et le suivi des résultats en matière de qualité et d'excellence, sur la base desquels les efforts intégrés de recherche doivent être légitimés, évalués et corrigés;

1.5. recommande à la Commission, au Parlement européen et au Conseil, concernant la prochaine révision du 5e PC et afin d'en optimiser l'impact socioéconomique, de:

1.5.1. développer et valoriser le système des actions clés, dont le cycle de vie doit être justifié par les mécanismes d'évaluation, de suivi et de prospective;

1.5.2. suivre une approche privilégiant un petit nombre de groupes de projets formant une masse critique appropriée et associant tous les acteurs et notamment les utilisateurs finals et les PME en veillant à mobiliser par des actions ciblées le milieu des entreprises de plus petite taille et des entreprises artisanales, en raison de leurs importants potentiels de développement, d'innovation et de transfert technologique;

1.5.3. parfaire les mécanismes internes des programmes horizontaux — qui empêchent leur interconnexion avec les actions verticales et privent de sens et d'efficacité l'approche matricielle «théorique» — en ce qui concerne la coordination, les cellules d'innovation et le contrôle à mi-parcours des plans de mise en œuvre technologique;

1.5.4. mobiliser les responsabilités en ce qui concerne la coordination interne et externe des programmes et des actions clés, ainsi que les cellules d'innovation actuellement dénuées de pouvoirs et de dotations effectives en termes de moyens financiers ou de services alloués. En outre, il y a lieu de réviser le système des plans de mise en œuvre technologique via le renforcement des contrôles à mi-parcours de ces plans;

1.5.5. simplifier les procédures et réduire leurs coûts;

1.5.6. définir des critères de sélection et d'évaluation d'une plus grande clarté et univocité, notamment en ce qui concerne les aspects socioéconomiques et la valeur ajoutée européenne, en évitant des procédures d'évaluation contraignantes (surévaluation);

1.6. s'agissant de la mise en train du 6e PC, le Comité invite la Commission, le Parlement européen et le Conseil à:

1.6.1. élaborer une stratégie communautaire fondée sur un ensemble restreint de priorités communes et concentrée sur un nombre beaucoup plus limité d'actions clés;

1.6.2. adopter dans le cadre de cette stratégie un cadre offensif axé sur les défis technologiques et capable de mobiliser toutes les forces en présence sur la scène européenne, telles que les entreprises, les universités et les centres de recherche, les autorités communautaires, nationales et locales, tandis que l'Union européenne continuerait d'exercer un contrôle important dans ce domaine;

1.6.3. créer et consolider un système ouvert d'intelligence stratégique au service du processus décisionnel de la science et de la technologie, qui initie un cycle continu d'information, de suivi, d'évaluation et de prospective, avec le soutien du CCR, conformément à son nouveau rôle interinstitutionnel, et, en particulier, avec l'aide de l'IPTS;

1.6.4. étendre l'application du principe de subsidiarité aux actions de recherche communautaire, afin d'identifier et de définir les compétences, les capacités et les responsabilités aux différents niveaux;

1.6.5. concentrer les efforts de recherche déployés au niveau communautaire sur un petit nombre de priorités sur lesquelles axer quelques grands projets à moyen/long terme, présentant une masse critique élevée et placés sous le contrôle direct de la Commission, afin d'en garantir l'excellence, la valeur ajoutée européenne et le suivi;

1.6.6. gérer à un niveau décentralisé — national et local — les projets de moindre dimension, à travers des procédures simplifiées et des organismes décentrés accrédités, éventuellement par le biais de subventions globales. À cet égard, il conviendrait de mettre en place et de consolider des mécanismes d'ingénierie financière en faveur des PME et des nouvelles entreprises, notamment le programme JEV («Joint European Venture»), en tirant pleinement profit de l'«effet euro» à partir de 2002;

1.6.7. gérer également à ce niveau décentralisé le système des bourses, de la formation et de la mobilité, en sauvegardant son caractère transnational et ses liens avec les priorités stratégiques communautaires;

1.6.8. lancer une nouvelle initiative communautaire de RDT au niveau régional afin de promouvoir l'innovation technologique et les infrastructures de recherche au service du monde industriel et universitaire, à travers la constitution de réseaux interrégionaux, en relation étroite avec la politique régionale et la politique liée à la société de l'information menées par l'UE;

1.6.9. utiliser les instruments prévus par le traité, en particulier la géométrie variable, le partenariat communautaire et les entreprises communes, conformément aux dispositions du traité. L'instrument de la géométrie variable en particulier devrait être utilisé en ce qui concerne le réseau des centres d'excellence et de compétence;

1.6.10. rationaliser et simplifier l'ensemble de la gestion, en prévoyant des procédures différenciées pour les grands projets prioritaires et les projets de moindre dimension, dont les procédures doivent être conviviales, simples, rapides et décentralisées;

1.6.11. charger la Commission de coordonner et garantir le fonctionnement efficace et non onéreux du processus d'intelligence stratégique, de contrôle de la qualité, d'excellence et de transparence, ainsi que la mise en place effective des passerelles entre les programmes et les actions clés, de même que l'accessibilité et la compatibilité fonctionnelle avec les programmes et les initiatives des autres politiques communautaires concernées.

2. **Objectifs, finalités et limites du présent avis**

2.1. Le Comité, tout en marquant son accord avec la nouvelle orientation de la programmation pluriannuelle prévue par le cinquième programme-cadre dans le domaine de la politique de recherche et de développement technologique et de démonstration, a attiré l'attention sur différentes conditions à remplir pour assurer la réussite de ce programme.

2.2. Le présent avis d'initiative du Comité vise principalement à examiner si et dans quelle mesure la nouvelle approche a répondu ou répond aux objectifs fixés ainsi qu'aux attentes des acteurs et des utilisateurs de la recherche, des décideurs politiques et plus généralement de la société et des citoyens européens.

2.3. Cet objectif n'est pas une fin en soi et ne vise pas uniquement à légitimer les actions passées, mais à:

— mieux faire comprendre les performances actuelles;

— à définir les nécessaires ajustements de la politique communautaire en termes de flexibilité, d'efficacité et de transparence;

— et à tracer les grandes lignes d'une future stratégie d'action commune, préalable nécessaire à la mise au point progressive du sixième programme-cadre 2002-2006, avec l'aide des autres instruments prévus par le Titre XVIII du traité UE, notamment les articles 165, 168, 169 et 171.

2.4. Le Comité est conscient des limites inhérentes au présent exercice, en raison du temps trop limité disponible entre d'une part le lancement effectif du cinquième programme-cadre et des programmes spécifiques et d'autre part la mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui des programmes de travail correspondants, des appels d'offres, des procédures de sélection et de conclusion des contrats, ainsi que de l'insuffisance des structures d'information, de suivi, d'évaluation et de prospective disponibles.

2.5. À cela s'ajoutent les difficultés techniques et les lacunes épistémologiques qui pèsent encore fortement sur les actuels systèmes d'évaluation de l'impact socioéconomique, et la nécessité d'assurer un équilibre approprié entre les besoins à court terme et la recherche à moyen et à long terme, ainsi que la nécessité d'éviter une complexité et des lourdeurs excessives en ce qui concerne la procédure d'évaluation.

2.6. Par ailleurs, le Comité estime que la nouvelle approche intégrée de la recherche et de l'innovation technologique vers laquelle l'Union a souhaité s'orienter et qui se veut plus flexible et plus directement axée sur la résolution des problèmes du citoyen, de l'entreprise et de la société, va dans la bonne direction moyennant une mise en œuvre simple, efficace, transparente et conviviale en accord avec les objectifs fixés. Selon le Comité, il y a lieu d'instaurer un processus d'évaluation continue et systématique — impliquant une interaction entre les différents acteurs et les différents niveaux d'intervention — faisant partie intégrante du processus social de recherche et d'innovation, qui soit porteur d'un langage commun en vue de l'engagement d'une dynamique de production, de circulation et de diffusion du savoir approuvée de tous et qui favorise l'acceptation de la science via une évaluation des risques appropriée et généralisée.

3. **Cadre actuel de la RDT communautaire**

3.1. Le 5e programme-cadre pluriannuel de RDTD communautaire est entré en application en mars 1999. Il arrivera à son terme en 2002, avec la pleine application des décisions du Conseil et du Parlement européen du 22 décembre 1998 [1] sur le PC communautaire et le PC Euratom et des décisions du Conseil du 25 janvier 1999 sur les programmes spécifiques [2], concluant ainsi la procédure d'adoption prévue par les articles 166 et suivants du traité UE et par les articles 7 et suivants du traité Euratom, sur la base desquels le Comité économique et social a joué son rôle consultatif et d'initiative [3] lors des différentes étapes de la procédure.

---

[1] JO L 26 du 1.1.1999.

[2] JO L 64 du 12.3.1999.

[3] JO C 407 du 28.12.1998, avis CES sur le «Cinquième programme communautaire de RDT — Programmes spécifiques». JO C 284 du 14.9.1998, avis d'initiative CES «Voies et moyens de renforcer les réseaux d'information et de valorisation sur les programmes de RDT appliqués en Europe». JO C 235 du 27.7.1998, avis CES «Mise en œuvre du premier Plan d'action pour l'innovation en Europe». JO C 214 du 10.7.1998, avis CES «Règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et règles de diffusion des résultats de la recherche pour la mise en oeuvre du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne (1998-2002)». JO C 73 du 9.3.1998, avis CES «Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)» et «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002)». JO C 355 du 21.11.1997, avis CES «Vers le 5e programme-cadre: Les objectifs scientifiques et technologiques». JO C 355 du 21.11.1997, avis CES «Impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE». JO C 133 du 28.4.1997, avis CES «Inventer demain: la recherche européenne au service du citoyen».

3.2. La nouvelle approche et l'approche intégrée novatrice visant à résoudre les problèmes des citoyens, des entreprises et de la société ont emporté l'adhésion des institutions et de leurs interlocuteurs au niveau européen et national et ont amené un tournant radical dans l'action communautaire en matière de RDTD. Cela a entraîné l'intégration dans la politique de recherche de nouveaux éléments de portée économique et sociale et d'une orientation en accord avec les autres politiques communautaires, ainsi que des efforts croissants et généralisés pour remédier au paradoxe européen de l'innovation.

3.3. Les conséquences de cette approche, qui axe les activités de recherche sur la résolution des problèmes, avec le concours des différents acteurs et utilisateurs de la recherche, sont multiples, difficiles et complexes:

3.3.1. l'«ingénierie simultanée» nécessaire devait combiner différentes disciplines, divers types de recherche, de la recherche fondamentale et de base à la recherche appliquée et à l'innovation technologique et aux projets de démonstration, ainsi que différents acteurs, des universités aux petites et moyennes entreprises, des centres de recherche publics et privés à l'industrie et aux utilisateurs finals, dans un processus de développement incluant dès le départ les éléments requis pour une traduction effective des résultats en succès industriels et commerciaux;

3.3.2. les efforts de recherche devaient s'insérer dans une approche stratégique globale de la politique de RDT communautaire compétitive, qui devait constituer aux niveaux européen, communautaire, national et régional un point de référence consensuel, garant de la cohérence et d'un impact positif sur la compétitivité européenne;

3.3.3. l'introduction de nouvelles procédures et de nouveaux mécanismes de consultation et de gestion adaptés à la nouvelle approche intégrée du programme-cadre devait se traduire par la mise au point d'actions d'information, de programmes annuels de travail et d'appels d'offres plus axés sur les problèmes. Cela aurait dû favoriser la formation volontaire ex ante de groupes («clusters») de projets auxquels devaient correspondre les structures administratives et les profils professionnels des gestionnaires, à travers la définition de critères et de systèmes clairs pour la sélection et le retour de l'information aux auteurs de propositions;

3.3.4. la mise en œuvre de systèmes de contrôle et d'évaluation technologique et industrielle des actions de RDTD devait permettre d'en vérifier l'efficacité en termes de réalisation des objectifs, de leur conférer la souplesse requise et de les adapter aux nouveaux défis. Par ce biais devaient être établies les bases appropriées pour l'élaboration des scénarios nécessaires aux décideurs politiques pour opérer les nouveaux choix stratégiques adéquats dans des conditions de flexibilité;

3.3.5. la mobilisation d'une masse critique de ressources qui soit appropriée et suffisante pour concentrer les efforts sur un nombre limité d'actions clés nécessitait, comme instrument novateur, la constitution de groupes de petits et grands projets de recherche appliquée, générique et fondamentale ainsi que de projets de démonstration, orientés vers un défi ou un problème européen commun, aux objectifs quantifiables, assorti d'échéances précises et qui soit subordonné aux résultats effectivement atteints;

3.3.6. l'introduction de fonctions de coordination interne et externe, pour chaque programme et action clé, aurait dû déboucher sur la définition de fonctions spécifiques et l'intervention de cellules d'innovation ad hoc au sein des actions clés et des programmes;

3.3.7. la création de plates-formes permanentes de dialogue et de confrontation entre les experts, l'industrie, les décideurs, les utilisateurs et les acteurs économiques et sociaux, était jugée indispensable pour garantir que les nouveaux défis technologiques, les nouvelles découvertes et leurs applications soient parfaitement compris, validés et acceptés. De cette manière, une gestion appropriée des développements scientifiques doit contribuer au bien-être et à l'amélioration de la qualité de la vie dans un contexte de croissance compétitive.

3.4. Étant donné que le cinquième programme-cadre de RDT communautaire gère directement sur une période de moins de quatre ans un budget de 15 milliards d'euros et qu'il en mobilise environ le double, concerne 30 pays [1], y compris les pays candidats et est établi en 11 langues officielles; il devrait et doit générer une valeur ajoutée européenne en termes socioéconomiques et de compétitivité sur le marché mondial ainsi que de concentration et de masse critique, de renforcement de la coopération intra- et extraeuropéenne et de constitution d'une communauté de chercheurs élargie et attractive sur le plan de l'excellence scientifique et technologique et du développement harmonieux et cohérent de l'ensemble de l'Union.

3.5. Le développement d'actions intégrées ciblées a compliqué, de l'avis du Comité, la mise en œuvre et le contrôle du PC, a nécessité des synergies accrues entre les projets relevant d'un même groupe, avec des incidences évidentes en termes de précision et de clarté des objectifs, et a mis l'accent sur la nécessité de résultats plausibles des actions de recherche et de leur évaluation, valorisation et exploitation, également sous l'angle du contrôle et de la validation des résultats intermédiaires.

---

[1] 31 pays, une fois entré en vigueur l'accord d'association avec la Suisse.

3.6. D'où la nécessité, selon le Comité, d'améliorer l'impact de la recherche communautaire. Il convenait de mettre en place des mécanismes de concertation avec l'ensemble des acteurs, également dans la perspective de l'élargissement de l'Union aux pays candidats, en recourant à tous les instruments prévus par le traité en ce qui concerne la politique de recherche, de développement et d'innovation technologique, notamment l'article 165 pour ce qui est de la coordination de l'action de la Communauté et des États membres, l'article 168 relatif aux programmes complémentaires, l'article 169 en ce qui concerne la participation de la Communauté à des programmes entrepris par plusieurs États membres, l'article 171 concernant l'instrument de l'«entreprise commune» et l'article 170 qui prévoit des possibilités de coopération avec d'autres organismes de recherche européens et internationaux.

3.7. Il est par ailleurs clair, comme souligné dans la communication de la Commission «Vers un espace européen de la recherche», sur laquelle le Comité a adopté un avis approfondi [1], que le développement de la recherche communautaire dépend de l'instauration en Europe d'un contexte général qui lui soit plus favorable, ainsi que d'un effort général assurant une synergie entre programmes européens, nationaux, régionaux et communautaires, augmentant l'excellence scientifique et technologique de l'ensemble du territoire communautaire et le rendant attractif pour la communauté scientifique européenne et internationale.

3.8. Lors du Sommet extraordinaire de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, il a été réaffirmé dans les conclusions finales de la Présidence que «les activités de recherche au niveau national et au niveau de l'Union doivent être mieux intégrées et coordonnées afin d'être aussi efficaces et novatrices que possible pour que l'Europe offre des perspectives attrayantes à ses meilleurs cerveaux», en exploitant pleinement les instruments prévus par le traité et tous les autres moyens appropriés, y compris des accords volontaires, pour réaliser cet objectif de manière souple, décentralisée et non bureaucratique.

3.9. Le Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 a accueilli favorablement l'engagement pris d'établir des mécanismes permettant de mettre en réseau les programmes nationaux et communs et répertorier d'ici à 2001 les centres d'excellence pour la recherche et le développement dans tous les États membres; encourager l'élaboration d'une méthode ouverte de coordination destinée à évaluer les performances des politiques nationales de RDT et recenser, pour juin 2000, les indicateurs appropriés; favoriser la création, pour la fin de 2001, d'un réseau à large bande à très haut débit pour les communications scientifiques, qui reliera les instituts de recherche, les universités et les écoles; éliminer, d'ici à 2002, les obstacles à la mobilité des chercheurs et créer un environnement européen plus attrayant; veiller à ce qu'un brevet communautaire et un modèle d'utilité soient disponibles à un coût limité, d'ici à la fin de 2001; lancer une action spécifique pour encourager les interfaces-clés dans les réseaux d'innovation entre les entreprises et les marchés financiers, la recherche et le développement, les établissements de formation, les services de conseil et les marchés technologiques; améliorer les synergies avec les programmes Cost et Eureka; promouvoir les carrières scientifiques et les flux et échanges de chercheurs avec les pays tiers ainsi qu'une participation accrue des femmes à la recherche scientifique.

3.9.1. Par ailleurs, le Conseil européen de Feira s'est réjoui de l'adoption de la charte européenne des petites entreprises, dont la huitième ligne d'action recommande de renforcer la capacité technologique des petites entreprises par, notamment, le renforcement des programmes existants visant à promouvoir l'innovation, la diffusion de la technologie et la capacité des petites entreprises à adapter les nouvelles technologies.

3.10. Il est évident que le développement accéléré des potentialités de la société de la connaissance et de la dynamique créée par l'essor des nouvelles technologies électroniques constitue en soi un facteur déterminant pour l'impact du programme pluriannuel communautaire de RDTD, pour ses modalités d'application et l'orientation future des interventions.

4. Les instruments d'évaluation de l'impact: vers un processus continu et systématique

4.1. Selon le Comité, il est nécessaire de mieux coordonner les activités d'information, de collecte statistique et d'élaboration d'indicateurs, d'une part, et les activités de suivi, d'évaluation et de prospective, d'autre part. Il faudrait également élaborer de manière régulière et systématique des tableaux synoptiques («tableaux de bord») d'accès et d'utilisation faciles sur les mesures en cours dans chaque État membre et au niveau européen.

4.2. En matière d'information, l'article 173 du traité établit une obligation juridique directe concernant la présentation d'un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les activités menées en matière de RDTD et de diffusion des résultats et sur le programme de travail de l'année en cours. Est également prévue la publication de statistiques annuelles de R&D et d'un rapport européen sur les indicateurs de S&T, tandis que la banque de données CORDIS apporte une contribution très utile.

4.3. S'agissant du contrôle et du suivi, l'article 5 des décisions du PE et du Conseil sur le 5ème PC prévoit un suivi continu et systématique, sur base annuelle, du programme-cadre et des programmes spécifiques (PS). En outre, la Cour des Comptes contrôle l'efficacité financière et les dépenses dans le cadre de ses rapports sur les politiques internes communautaires.

[1] JO C 204 du 18.7.2000, p. 70.

4.4. En ce qui concerne les mécanismes d'évaluation, il est prévu, avant toute proposition concernant le 6e PC, de publier des rapports indépendants d'évaluation quinquennale rétrospective du PC et des PS. Les conclusions doivent en être communiquées, assorties des observations de la Commission, au PE, au Conseil, au Comité des régions et au Comité économique et social. Il est également prévu que la Commission présente un rapport de révision à mi-parcours sur le PC en cours, qui doit contenir des analyses et des évaluations en vue de réorientations éventuelles dans un esprit de flexibilité.

4.5. Enfin, le système de consultation instauré dans le cadre du PC avec la création des groupes consultatifs externes permanents qui accompagnent les programmes spécifiques et les actions clés, ainsi que les systèmes de «panels» mis en place par la Commission pour le lancement des actions de recherche, constituent une structure de suivi et d'évaluation éminemment complexe et articulée nécessitant, de l'avis du Comité, outre un gros effort de coordination, la recherche d'une compatibilité et d'une rationalisation interne des mécanismes de relevé qui sinon risquent d'«étouffer» sous des surcharges bureaucratiques les projets et les activités de RDTD proprement dits.

4.6. Cet ensemble est complété par les actions d'évaluation prévues par certains programmes spécifiques et notamment le programme «*Capital humain*» de l'action clé «Connaissances socioéconomiques de base». Le Centre commun de recherche a quant à lui pour mission de fournir des analyses technico-économiques de soutien aux décideurs européens, en surveillant et en analysant les développements scientifiques et technologiques, leur impact sur l'ensemble des secteurs, leurs interactions au niveau socioéconomique et leurs implications politiques futures. L'Institut de prospective technologique de Séville pourrait jouer un rôle clé dans ce contexte.

4.7. Par ailleurs, il est nécessaire que le système d'évaluation des propositions repose sur des critères communs cohérents. Cette mesure est particulièrement importante en vue d'un fonctionnement harmonieux du mécanisme général de suivi, d'appréciation et d'évaluation.

4.8. La clarté et la précision des critères d'excellence scientifique et des critères socioéconomiques ainsi que le caractère intersectoriel et interdisciplinaire de la nouvelle approche «problem solving» du programme-cadre revêtent une importance fondamentale.

4.9. En conclusion, pour évaluer l'impact socioéconomique de l'instrument majeur de la programmation pluriennale de l'action de recherche communautaire, il faut garantir le caractère continu et systématique du cycle suivi-évaluation tout en s'efforçant de le rationaliser et de le débureaucratiser, de manière à disposer non pas d'un système autoréférent qui soit la simple traduction formelle d'une validité interne, mais soit capable de relever avec flexibilité et efficacité les défis de la compétitivité industrielle européenne, dans une vision stratégique à moyen-long terme prospective, flexible et partagée.

4.10. Ce cadre stratégique de référence devrait également englober les évaluations et les perspectives des actions de recherche des autres initiatives européennes telles qu'Eureka, Cost, Embo, Esa, etc., ainsi que celles des initiatives nationales et régionales de RDT, par l'entremise d'analyses comparatives et de «tableaux de bord».

5. Vers une stratégie communautaire fondée sur un petit nombre de priorités communes

5.1. Compte tenu de la multiplicité des acteurs et de la pluralité des niveaux de décision et d'intervention (européen, communautaire, national et régional) à l'origine des décisions politiques, le Comité juge indispensable d'assurer une base stratégique commune pour la définition d'objectifs technologiques et scientifiques prioritaires et tournés vers les problèmes économiques, sociaux et industriels de la société. Il estime qu'une telle stratégie est indispensable pour répartir les efforts de recherche aux différents niveaux et répondre ainsi, dans l'optique de l'espace européen de la recherche, à la question «qui fait quoi ?» dans un esprit de cohérence et de complémentarité.

5.2. À cet égard, le Comité souligne à quel point il est important de:

5.2.1. créer et consolider un système ouvert d'intelligence stratégique [1] au service du processus décisionnel de la science et de la technologie par la création d'un réseau d'infrastructures conjuguant expériences, moyens, institutions et bases technologiques et cognitives aux différents niveaux régional, national et sectoriel européen et assurant des connexions directes entre les acteurs concernés, en stimulant la coopération entre ceux-ci;

5.2.2. veiller à ce que ce cadre d'intelligence stratégique initie un cycle continu d'information, de suivi, d'évaluation et de prospective destiné à accompagner le développement des actions de recherche et d'innovation technologique. Il convient d'établir des interfaces entre les acteurs et le grand public, notamment en recourant davantage aux médias, afin d'accroître le niveau d'acceptation et de démocratisation du processus de choix des technologies futures;

---

[1] Cf. «Improving Distributed Intelligence in Complexs Innovation Systems» (différents auteurs), Karlsruhe, Institut Fraunhofer de recherche sur les systèmes et les innovations, ISI, 1999.

5.2.3. harmoniser les méthodes et les techniques de collecte des données aux niveaux européen, communautaire, national et régional afin d'assurer une compatibilité et une communication optimales entre les réseaux et les banques de données ainsi qu'un langage commun aux différents acteurs et aux différents niveaux;

5.2.4. intégrer totalement les programmes relatifs aux systèmes d'intelligence stratégique dans les instruments communautaires de RDT disponibles en vertu des dispositions du Titre XVIII du traité;

5.2.5. associer pleinement au développement de ces programmes les acteurs et utilisateurs de la recherche et de l'innovation, les décideurs politiques et les acteurs économiques et sociaux, notamment à travers le Comité économique et social, en établissant des plates-formes de dialogue et de confrontation des données et des scénarios dans un langage accessible et ciblé permettant un apprentissage en commun et l'identification selon une approche «du bas vers le haut» des priorités politiques ainsi que l'évaluation et la perception par le public des démarches scientifiques et des risques concomitants;

5.2.6. limiter les coûts et les retombées bureaucratiques directes et indirectes de l'activité de collecte, en vertu du principe selon lequel des données peuvent et doivent pouvoir être fournies une seule fois au «système», même si par la suite elles sont utilisées à des fins diverses, à différents moments et par des acteurs différents;

5.2.7. utiliser pleinement les nouveaux systèmes de réseaux électroniques, en particulier les réseaux Internet et Intranet et leurs évolutions, comme la grille de calcul expérimentée par le CERN, en tant qu'outils susceptibles de permettre l'utilisation flexible et non onéreuse du système intégré d'intelligence stratégique à des problèmes de plus en plus complexes, interdépendants et multidisciplinaires.

5.3. Enfin, le cadre stratégique commun doit selon le Comité déboucher sur un petit nombre de priorités adoptées d'un commun accord en vue de:

— permettre l'interconnexion et la cohérence entre les différents niveaux et les différents acteurs;

— reconnaître la pluralité des objectifs de RDT au niveau de l'entreprise, de la région, de l'État, de l'Union et de l'Europe et la nécessité de respecter leurs champs d'action respectifs mais aussi d'assurer entre eux une synergie et une complémentarité.

5.4. Le cadre stratégique européen commun doit mettre l'accent sur les points suivants:

— le niveau global optimal de ressources financières nécessaire pour renforcer la position de l'UE en matière de compétitivité et de coopération vis-à-vis de ses principaux partenaires, en tenant compte de l'effet cumulatif des investissements en R&D et dans le développement des connaissances;

— un nombre restreint de domaines prioritaires sur lesquels concentrer les ressources au niveau européen, communautaire et national et fixer des règles d'interaction, afin d'éviter les recoupements et d'assurer la complémentarité entre ces niveaux;

— la définition des priorités aux différents niveaux, en particulier en réservant au niveau national un espace plus large pour la recherche universitaire de base mais aussi en assurant des interconnexions avec des réseaux de centres d'excellence et de compétence à financer selon des modalités diverses; au niveau régional, des possibilités accrues pour la promotion du développement des actions de RDT et d'innovation pour les entreprises, notamment les PME, et pour le renforcement et la mobilité des ressources humaines entre l'université et l'industrie, tout en assurant des actions communautaires de soutien à des réseaux interrégionaux transnationaux; au niveau communautaire, les grands projets de regroupement technologique, scientifique et industriel, réalisables seulement grâce à la mise en commun de masses critiques financières et humaines, concentrées sur un nombre limité d'objectifs répondant aux grands défis mondiaux.

6. **La nouvelle grille de lecture de la programmation quinquennale de la RDT communautaire**

6.1. La nouvelle économie a imprimé une forte accélération aux dynamiques de coopération industrielle, scientifique et technologique, de même qu'elle a entraîné un développement à caractère fortement innovateur des instruments opérationnels destinés à améliorer l'efficacité de cette coopération.

6.2. Du fait du processus de globalisation, le défi de la compétition technologique innovante devient plus crucial que jamais. C'est ainsi que la question de l'intégration des résultats de la recherche dans les produits technologiques de pointe sur le plan industriel et commercial devient un critère fondamental de la compétitivité, tandis que la rapidité de la transmission et de l'incorporation du savoir dans des produits au service de la société a fait du délai de commercialisation l'aspect le plus critique.

6.3. L'avènement d'une économie fondée sur le savoir a mis en évidence différentes faiblesses de l'Europe par rapport au reste du monde quant à sa capacité de combiner dans un processus interactif d'innovation savoir scientifique et culture d'entreprise dans un contexte économique et réglementaire favorable aux investissements immatériels, notamment de la part du secteur privé, et au travail en réseau entre monde universitaire, industrie et centres de recherche.

6.4. Dans la perspective de l'élargissement, la cohésion technologique de l'Europe élargie pose des problèmes de marginalisation aggravés par des carences structurelles et infrastructurelles ainsi que par les insuffisances du tissu économique et industriel des économies en voie de transition, en ajoutant aux divergences socioéconomiques existantes des écarts technologiques encore plus élevés. L'UE doit être à même de préserver et d'augmenter le potentiel scientifique de haut niveau présent dans ces pays, en contribuant à le rendre effectif et à l'intégrer au système de recherche communautaire, et en favorisant son orientation vers la résolution des problèmes économiques, sociaux et industriels que rencontrent ces pays.

6.5. Dans ces conditions, accepter de rabaisser l'activité de RDT de l'Union à l'état de simple «guichet supplémentaire» duquel tirer des ressources en remplacement ou en concurrence avec celles de 15, 21 ou 30 États membres revient à déprécier la valeur ajoutée potentielle de la recherche communautaire et à en infirmer la validité.

6.6. La volatilité et le niveau d'obsolescence des processus technologiques en œuvre au niveau mondial requièrent une grande capacité d'anticipation prospective ainsi qu'une flexibilité et une rapidité de décision permettant d'assurer une maîtrise scientifique, technologique et industrielle suffisante pour relever les nouveaux défis, mais aussi pour faire face aux nouveaux risques inhérents à ces défis.

6.7. Le coût de la recherche a subi une croissance exponentielle telle qu'une forte concentration des efforts s'impose pour atteindre des résultats significatifs et rentables, en multipliant les alliances stratégiques dans le domaine de la recherche et du développement technologique et en soulignant la nécessité d'interactions avec le monde universitaire et la recherche fondamentale.

6.8. Le dynamisme scientifique, qui dépend essentiellement des universités et des laboratoires publics et privés, doit bénéficier de conditions attrayantes et ouvertes afin de favoriser les carrières et la mobilité des chercheurs grâce à des interfaces appropriées entre la science et l'industrie.

7. **Contexte général de l'impact socioéconomique du cinquième programme-cadre**

7.1. Même en l'absence d'un cadre stratégique défini d'un commun accord et en présence de démarches complémentaires et parallèles, et sans que les autres instruments d'action prévus en matière de RDT soient mis à contribution, le cadre de coopération européen a commencé à évoluer vers la nouvelle approche qui privilégie les actions clés, la coopération stratégique, l'inclusion dès le stade de la conception de mécanismes facilitant la mise en œuvre et la conversion des résultats en innovations commerciales, et la concentration sur des projets de plus grande envergure qu'auparavant.

7.2. Il est difficile d'identifier par le biais des analyses de suivi et d'évaluation les facteurs de nouveauté, qu'ils soient perçus positivement ou négativement, dans la mesure où la situation actuelle est déterminée par l'impact des projets du 3e PC et des projets encore en cours du 4e PC, tandis que la phase de négociation des contrats d'exécution des nouveaux projets du 5e PC, dont la mise en œuvre couvrira normalement une période de trois ans, s'est conclue il y a quelques mois.

7.3. Néanmoins, des indications générales émanant de diverses sources peuvent sous bénéfice d'inventaire d'ores et déjà constituer des éléments utiles aussi bien pour ajuster et repositionner les interventions actuelles du 5e PC que pour mieux cibler le 6e PC dans l'optique de l'espace européen de la recherche, de la mise en œuvre de tous les instruments de RDT prévus par le traité et surtout de la rationalisation, de la simplification et de l'aménagement à des fins de compétitivité de l'intervention communautaire en vue de l'élargissement de l'Union.

7.4. De multiples problèmes ont déjà été relevés en ce qui concerne les procédures, les systèmes d'évaluation, les critères adoptés, la suite donnée aux différentes propositions, qui s'accompagnent d'une dispersion et d'un taux d'échec parfois jugés excessifs. Parallèlement, on voit se confirmer une pratique de réduction systématique des budgets des projets proposés, d'où il résulte un éparpillement des ressources entre un nombre excessif de microprojets.

7.5. Sur seize mille propositions présentées en 1999, 3 500 ont été sélectionnées, avec un taux d'échec nettement excessif et décourageant de un sur 6/7, même si le taux de participation des PME, de l'industrie et des universités est resté encourageant, à raison de 20 à 30 % pour les PME, le reste étant partagé à parts égales entre l'industrie et les universités. Le nombre de participants par projet s'est accru puisqu'il est passé à 8 partenaires en moyenne, l'ordre de grandeur global des projets passant quant à lui à 3,5 millions d'euros, avec une pointe de 4,5 millions d'euros pour le programme «Croissance durable», qui a du reste connu un taux de réussite de un sur trois tout à fait conforme aux attentes, contrairement au programme «Qualité de la vie», dont le taux de réussite a été inférieur à un sur dix.

7.6. Un premier constat positif concerne de l'avis du Comité l'augmentation de la taille des projets, qui a plus que doublé par rapport au quatrième programme-cadre, la présence des petites et moyennes entreprises étant maintenue voire accrue.

7.7. L'approche intégrée fondée sur des groupes («cluster») de projets demandait une attitude anticipatoire fondée sur une vision «matricielle», capable de combiner les éléments thématiques avec les aspects horizontaux liés à l'innovation, aux applications technologiques, à la formation et aux ressources humaines, à la coopération internationale. Sur ce plan précisément, les groupes de projets constitués a posteriori se sont révélés trop complexes et ont nécessité des négociations trop longues et difficiles, tandis que tant les cellules d'innovation que les plans de mise en œuvre technologique et la coordination matricielle ne semblent pas comporter de facteurs intrinsèques de responsabilisation capables d'enclencher un cercle vertueux.

7.8. Les évaluateurs, les gestionnaires et les auteurs de projets auraient dû bénéficier d'instruments de formation communs leur permettant d'être sensibilisés et d'accéder plus aisément à la nouvelle approche technique et «culturelle» du 5e PC.

7.9. Parmi les défauts signalés, on peut mentionner les suivants:

— l'absence de définition opérationnelle et communément acceptée de la valeur ajoutée européenne;

— l'importance variable des critères économiques et sociaux et les différentes méthodologies d'application de ces critères pour l'ensemble des acteurs de la recherche;

— le caractère encore incertain pour les participants du régime de propriété intellectuelle appliqué;

— les charges bureaucratiques excessives liées à la préparation des dossiers pour les auteurs de propositions et les coûts parfois démotivants, ainsi que le nombre trop élevé d'informations et de données demandées aux personnes participant aux projets de RDTD;

— la complexité et le manque de clarté des programmes de travail et des appels d'offres, qui ne sont pas tous centrés sur des priorités thématiques claires et compréhensibles, avec les conséquences citées plus haut en termes de taux d'échec/de réussite;

— la participation quelquefois presque minoritaire de l'industrie par rapport à celle des milieux universitaires et des centres de recherche, même si cela n'est pas le cas pour tous les programmes;

— le manque de pertinence des qualifications des évaluateurs, surtout au regard de l'approche multidisciplinaire et intersectorielle, et leur nombre excessif par rapport aux projets sélectionnés.

7.10. Au regard des objectifs fixés, le Comité estime en tout état de cause que la nouvelle approche constitue un pas dans la bonne direction, même si d'importants efforts doivent encore être consentis pour satisfaire les besoins déjà signalés par le Comité en termes de formation et d'information, de transparence et de simplification des procédures, de limitation des coûts et de bonne gestion, de clarté et d'univocité des critères et orientations et de mise en œuvre des mécanismes matriciels destinés à créer les conditions d'une transformation plus rapide des résultats en innovations commerciales.

7.11. Le Comité considère toutefois que pour préserver la validité de la nouvelle approche, il faut dès à présent œuvrer concrètement à la pleine mise en œuvre du PC en mettant davantage l'accent sur la concentration, la flexibilité, la transparence, la clarté et l'univocité.

7.12. À cette fin, il estime opportun de s'efforcer dès maintenant de:

— développer et valoriser le mécanisme des actions clés, dont le cycle de vie doit être légitimé par les mécanismes d'évaluation, de suivi et de prospective,

— suivre une approche privilégiant un petit nombre de groupes de projets présentant une masse critique appropriée et associant tous les acteurs, en particulier les utilisateurs finals et les PME,

— parfaire les mécanismes internes des programmes horizontaux — qui empêchent leur interconnexion avec les actions verticales et qui privent de sens et d'efficacité l'approche matricielle «théorique» — du point de vue de la coordination, des cellules d'innovation et du contrôle à moyen terme des plans de mise en œuvre technologique,

— faire jouer les responsabilités en ce qui concerne la coordination interne et externe des programmes et des actions clés, ainsi que des cellules d'innovation actuellement dépourvues de pouvoirs et de dotations effectives en termes de moyens financiers ou de services alloués. En outre, il y a lieu de réviser le système des plans de mise en œuvre technologique via le renforcement des contrôles à mi-parcours de ces plans,

— simplifier les procédures et réduire leurs coûts,

— rendre plus clairs et univoques les critères de sélection et d'évaluation, notamment sous l'angle socioéconomique et celui de la valeur ajoutée européenne,

— mettre en place un brevet communautaire dans le cadre d'une politique de la propriété intellectuelle et industrielle qui réponde mieux aux besoins de la recherche communautaire et de sa mise en valeur.

8. **Les programmes spécifiques et les actions clés du cinquième programme-cadre**

8.1. Le Comité accueille favorablement la restructuration de l'architecture du PC, qui se concentre sur un nombre réduit de programmes thématiques et horizontaux, auxquels s'ajoutent les programmes du Centre commun de recherche et les programmes Euratom. Un semblable effort de concentration aurait été souhaitable lors de la définition des priorités scientifiques et technologiques, encore au nombre de quelques centaines, tandis qu'il faudrait opérer une distinction plus nette et précise entre actions clés, technologies génériques et mesures d'accompagnement en améliorant les actions d'information, les programmes de travail et les appels d'offres.

8.2. Les comités de programme ont fait l'objet selon le Comité de mesures positives de réduction et de rationalisation. De même, il convient d'évaluer positivement la constitution du groupe des directeurs qui devrait jouer un rôle plus actif dans l'intégration des programmes thématiques verticaux et des programmes horizontaux, ainsi que l'introduction — pour l'instant encore non suivie d'effets — de cellules d'innovation dans chaque programme thématique et la création des groupes consultatifs externes, chargés d'accompagner les actions clés en les orientant vers la résolution des problèmes, l'utilisation des découvertes techniques et les investissements commerciaux potentiels.

8.3. La mise en œuvre de l'instrument des actions clés, dont l'intention déclarée est de soutenir la convergence des politiques de recherche des États membres dans une perspective européenne, est trop lente et trop peu visible, selon le Comité, tant au sein des programmes spécifiques et des autres programmes et politiques communautaires que par rapport aux politiques et programmes nationaux. Le Comité est d'avis qu'il serait non seulement utile mais nécessaire, dans un but de confrontation et en vue des développements futurs, de procéder à une analyse comparative des situations communautaires et nationales concernant les thèmes et les problèmes qui sont au cœur des actions clés.

8.4. Il semble que la mise en œuvre dans le cadre des programmes, des actions clés et des différents projets des instruments d'accélération de l'impact de la recherche communautaire soit restée pour l'essentiel lettre morte. Le Comité se montre à cet égard fort préoccupé par les difficultés rencontrées pour appliquer les mécanismes d'interaction, de diffusion et de valorisation prévus, tels que les cellules d'innovation, les fonctions de coordination des directeurs de programme et les instruments prévus par le programme Innovation et PME. Il faut absolument revoir les mécanismes empêchant la mise en œuvre dans le cadre des programmes thématiques des composantes horizontales Inco, Inno-PME et *Capital humain*.

8.5. L'utilisation des TIP (plans de mise en œuvre technologique) devrait être mieux définie, systématisée et encouragée auprès des acteurs ainsi que des évaluateurs et des gestionnaires de la Commission. L'activité d'innovation des PME devrait quant à elle faire l'objet d'une étroite synergie avec les programmes thématiques et les actions clés ainsi qu'avec la nouvelle programmation 2000-2006 des Fonds structurels et de cohésion, afin de conférer une connotation régionale plus forte aux actions de RDT et d'innovation.

8.6. Selon le Comité, il faudrait mettre davantage l'accent sur le regroupement des projets («clustering»), en étudiant les rapports entre ce regroupement, la nécessité d'une meilleure visibilité de la valeur ajoutée européenne et la tendance à une dimension accrue des projets, dotés de chefs de projet gestionnaires/sélectionneurs/évaluateurs de la contribution des différents acteurs aux projets concernés.

8.7. La coordination entre les projets, les programmes spécifiques et les actions clés d'une part et les autres cadres d'action de RDT au niveau européen et international, tels qu'Eureka, Embo, ESA, Cern, etc., de l'autre, n'est pas suffisamment mise en évidence ni particulièrement valorisée, alors que de l'avis du Comité il s'agit d'un aspect essentiel de l'action communautaire menée dans le cadre du PC, ainsi que dans l'optique de l'espace européen de la recherche.

8.8. L'action internationale de la recherche communautaire semble répondre à des critères plus formels que de fond, qui en soi n'ont rien à voir avec les actions thématiques, tandis qu'elle est écrasée sous les charges administratives au point d'être vidée de son contenu. Le volet RDT de la politique extérieure de l'Union est selon le Comité d'une importance capitale, notamment en synergie avec les interventions du Fonds de préadhésion, les programmes *Phare* et *Tacis*, Meda et les programmes de coopération avec les pays d'Amérique latine et d'Asie.

8.8.1. La dimension internationale de la recherche communautaire doit, pour les secteurs prioritaires, atteindre un niveau d'excellence sans pareil dans quelque région ou pays que ce soit. L'évaluation finale des résultats du cadre stratégique défini pour la recherche communautaire devra ainsi jauger le niveau d'excellence atteint dans un contexte global.

8.8.2. Une autre fonction internationale importante consiste à soutenir les modes de collaboration avec d'autres pays, tant ceux qui sont proches de la Communauté que d'autres pays et régions, ainsi qu'à instaurer un climat et un environnement attrayant pour les chercheurs et les industries dans d'autres régions et pays.

8.9. S'agissant de l'amélioration du capital humain de recherche, le Comité estime qu'elle doit revêtir une priorité maximale afin de doter l'espace européen de la recherche de ressources humaines adéquates et pour que le programme spécifique joue un rôle important dans la création d'une communauté scientifique paneuropéenne puissante, dotée d'une forte identité européenne, afin d'attirer les meilleurs chercheurs mondiaux. Cette action devrait par ailleurs être plus étroitement reliée aux priorités stratégiques de la RDT communautaire et aux besoins futurs de la société, de l'industrie et des centres d'excellence et de compétence et acquérir une meilleure visibilité, également en termes d'acquisition d'une nouvelle valeur ajoutée européenne.

9. Vers le sixième programme-cadre et la mise en œuvre des articles 168 à 171 du Traité UE: pour une politique commune européenne active en matière de recherche et d'innovation

9.1. D'après le Comité, la forte dynamique insufflée par la mondialisation, par l'économie fondée sur le savoir et par les écarts croissants par rapport à nos partenaires internationaux sur le plan des technologies innovantes nécessite la mise en place, s'agissant des défis technologiques, d'un cadre offensif capable de mobiliser tous les acteurs en présence sur la scène européenne. Il y a lieu de faire pression: a) sur le secteur des entreprises, afin qu'elles s'engagent dans la RDT, et particulièrement sur les petites entreprises et les entreprises artisanales, conformément aux priorités de la Charte européenne des petites entreprises, afin de développer leur potentiel innovant et favoriser la transmission des nouvelles technologies; b) sur les universités et les centres de recherche, pour qu'ils contribuent, à travers la production de connaissances applicables, à optimiser l'excellence scientifique et technologique; c) sur le monde financier, afin de mobiliser des capitaux à risque pour le suivi des projets tant à court qu'à moyen et à long terme, en tirant profit notamment de l'«effet euro» à partir de 2002; d) sur les autorités communautaires, nationales et régionales, afin qu'elles établissent des conditions favorables et un contexte propice à la stimulation et au raccordement en réseau des différents acteurs de la recherche. Mais avant tout il importe que l'ensemble de ces acteurs publics et privés soient pleinement conscients de la nécessité d'un espace d'action commun et qu'ils apprennent à travailler ensemble sur des priorités stratégiques communes.

9.2. L'actuel système communautaire de RDTD devrait, selon le Comité, éviter les dispersions, les dysfonctionnements, les erreurs de gestion, de simples mécanismes de «guichets de paiement», une administration bureaucratique et surchargée, la multiplication d'objectifs disproportionnés et souvent aléatoires au regard des ressources financières et humaines engagées.

9.3. La subsidiarité est devenue une pièce maîtresse du système qui permet d'identifier les compétences, les responsabilités et les capacités aux différents niveaux. Il n'est plus envisageable de continuer d'assurer depuis Bruxelles, sur la période d'application d'un programme-cadre, l'évaluation de plusieurs dizaines de milliers de propositions de projets, pour en sélectionner un peu plus de 5 000 qui relèvent de la RDT proprement dite, soit une charge de 40 projets et plus par administrateur scientifique, d'où l'impossibilité de suivre avec soin et attention leur impact réel.

9.4. Le processus actuel d'évaluation de tous les types de projets fait intervenir les auteurs de projets et les évaluateurs et met en jeu un effort disproportionné par rapport aux objectifs d'excellence scientifique et de compétitivité technologique visés par le PC.

9.5. Le risque est que l'approche stratégique d'excellence et de compétitivité axée sur la résolution des problèmes, véritable atout de l'action de RDT au niveau communautaire, soit étouffée sous une accumulation de termes techniques, de procédures, de démarches bureaucratiques, de contrôles formels. Il ne s'agit pas par là d'empêcher la plupart des acteurs importants ou mineurs, publics ou privés, de participer au système européen de recherche.

9.6. Il faut au contraire que les instruments mis en œuvre pour la participation aux projets agissent aux niveaux les plus appropriés et les plus proches des besoins des différents acteurs impliqués et déployer des synergies optimales en ce qui concerne les grands problèmes mondiaux, les grands défis des technologies innovantes, l'interconnexion entre les systèmes nationaux de recherche et d'innovation. Il y a lieu de mobiliser toutes les capacités au niveau territorial, rendre perceptible en termes de proximité également la contribution de la science, de la technologie et de l'innovation à la résolution des problèmes du citoyen et de la société et contribuer ainsi à l'assimilation et acceptation par ceux-ci des progrès scientifiques et technologiques.

9.7. La réflexion développée dans la perspective du sixième programme-cadre doit conduire selon le Comité à replacer aux niveaux les plus appropriés les instruments mis en place avec succès, de manière à réduire les coûts, les lenteurs procédurales, les lourdeurs bureaucratiques, les rigidités et les cloisonnements.

9.8. Dans cette optique, le Comité estime qu'il convient en priorité de définir d'un commun accord une stratégie commune reposant sur des priorités essentielles auxquelles rattacher les différents niveaux et les différents instruments à appliquer à chaque niveau. Cette stratégie doit s'appuyer sur la contribution centrale apportée par le cycle d'excellence appréciation — évaluation — suivi — prospective, afin d'offrir des garanties de qualité et de flexibilité. À cet égard, le CCR et notamment l'IPTS de Séville doivent jouer un rôle interinstitutionnel majeur.

9.9. Les priorités sont en particulier les suivantes:

9.9.1. Au niveau communautaire, il y a lieu de concentrer les efforts de recherche sur un nombre restreint de priorités débouchant sur la mise en œuvre de quelques grands projets à moyen/long terme axés sur les problèmes et leurs solutions, constituant une masse critique élevée et disposant d'une capacité de gestion interne renforcée en ce qui concerne le chef de projet, la Commission restant chargée de la gestion et du contrôle directs de l'excellence.

9.9.2. À un niveau décentralisé, il faut prévoir des projets de moindre dimension, assortis de procédures simplifiées et gérés par des intermédiaires financiers accrédités, éventuellement par le biais de subventions globales, mais présentant des éléments transnationaux simplifiés et reliés aux mécanismes locaux d'une part et aux grands axes communautaires d'autre part, de manière à constituer un «système». Il conviendrait de gérer à ce niveau décentralisé également le système des bourses, de la formation et de la mobilité, tout en préservant son caractère transnational et ses liens avec les priorités stratégiques communautaires.

9.9.3. Au niveau national, il convient d'assurer par des procédures harmonisées une participation communautaire aux projets nationaux ouverts à d'autres États membres, en attribuant des «primes d'intervention communautaire» de 5 à 10 % du coût global, pour autant que ces projets soient liés aux grandes priorités communautaires. La recherche fondamentale et appliquée devrait continuer de jouer un rôle important à ce niveau, non seulement dans une perspective à court terme mais également à moyen et à long terme.

9.9.4. Au niveau régional, il faudrait développer une nouvelle initiative, indépendante mais liée à l'initiative communautaire des Fonds structurels, afin de promouvoir l'innovation technologique et les infrastructures de recherche mises au service des PME, à travers la constitution de réseaux entre les régions communautaires et l'adoption de mesures appropriées pour assurer des interfaces d'accompagnement et de conseil aux entreprises elles-mêmes afin de fournir une «excellence distribuée» aux entreprises, aux centres de recherche et aux universités individuelles ou associées.

9.9.5. S'agissant des instruments, il y a lieu de faire pleinement usage des ceux prévus par le traité, en particulier la «géométrie variable», le partenariat communautaire et les entreprises communes, lesquels doivent toutefois s'inscrire dans le cadre du PC, conformément au traité. L'instrument de la géométrie variable en particulier devrait s'appliquer à propos du réseau des centres d'excellence et de compétence.

9.9.6. Pour ce qui est des procédures, il faut entreprendre une rationalisation et simplification globale, mais aussi prévoir des procédures diversifiées selon qu'il s'agit des grands projets prioritaires, pour lesquels le chef de projet assumera bon nombre des fonctions aujourd'hui dévolues à Bruxelles, ou des projets de moindre dimension, inférieurs à un plafond donné, pour lesquels les procédures doivent être conviviales, simples, rapides et décentralisées.

9.9.7. Sur le plan de la coordination, la Commission devrait assurer, outre le fonctionnement efficace et non onéreux du processus d'intelligence stratégique, un contrôle de la qualité, de l'excellence et de la transparence, la mise en œuvre effective des passerelles entre les programmes et les actions-clés, l'accessibilité et la compatibilité fonctionnelle avec les programmes et initiatives des autres politiques communautaires concernées. De telles synergies sont notamment indispensables avec d'une part les instruments de la politique régionale, de la politique de l'entreprise et de la société de l'information et d'autre part avec la politique méditerranéenne, la politique menée à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale, la coopération avec l'Amérique latine et l'Asie, ainsi qu'avec les pays industrialisés et émergents.

9.9.8. Au niveau européen et extracommunautaire, la Commission européenne devrait renforcer la coopération avec les programmes Cost, *Eureka*, Esa, Embo, etc. (13 % de l'effort global de recherche européen) en examinant les possibilités d'actions conjointes et ponctuelles sur des problèmes stratégiques.

9.9.9. Le Comité considère qu'il faudrait affiner, simplifier et rendre plus transparente l'approche du nouveau programme-cadre, en faisant notamment appel aux nouveaux instruments prévus par le traité, mais qu'il faudrait en tout cas assurer une continuité suffisante avec les aspects positifs des précédents PC et en particulier du PC en cours.

Bruxelles, le 21 septembre 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI