l'avis du Comité, l'utilité éminente d'un tel système apparaît tout particulièrement dans la perspective d'une extension du champ d'application de la directive à de nouveaux secteurs.

3. En dernier lieu, le Comité souhaite attirer une nouvelle fois l'attention sur sa proposition [1] visant à la création d'un régime de détachement de personnel des administrations nationales (par exemple de hauts fonctionnaires issus des services compétents en matière de marchés publics et de vérification comptable) qui seraient appelés à exercer des fonctions au sein du nouveau Groupe des marchés publics et à assurer la liaison avec leurs homologues d'autres États membres. Il est tout simplement impossible que la Commission, avec les effectifs dont elle dispose actuellement, puisse s'acquitter des tâches dont dépend de façon essentielle l'efficacité de la directive communautaire; et étant donné que vouloir financer au moyen des seules ressources communautaires le recrutement de nouveau personnel soulèverait à coup sûr des difficultés, il faut trouver à ce problème d'autres solutions comme, par exemple, celle que propose ici le Comité.

4. **Observations particulières**

4.1. *Article 4*

Le Comité demande la suppression de l'alinéa 2 b) du nouvel article 6, alinéa prévoyant que des marchés de fournitures peuvent être passés de gré à gré «lorsqu'il s'agit d'objets qui ne sont fabriqués qu'à titre de recherche, d'essai, d'étude ou de mise au point»; cela risque d'ouvrir toute grande la porte aux abus et aux infractions à la lettre et à l'esprit de cet article qui veut que l'on n'ait recours à la procédure de gré à gré que dans des cas exceptionnels.

4.2. *Article 5*

Le Comité invite la Commission à indiquer clairement que l'ordre de préférence que doivent suivre les pouvoirs adjudicateurs en l'absence de normes européennes ou de documents d'harmonisation européens a un caractère obligatoire, et non facultatif. Le Comité propose d'ajouter au point 4, après «à toute autre norme», la formule suivante: «compte tenu des conditions climatiques qui existent en l'occurrence».

4.3. *Article 12*

Tout en approuvant les efforts de la Commission visant à obtenir des États membres des informations statistiques significatives et fiables, le Comité estime que la Commission devrait préciser à la lettre a) quels sont les pouvoirs adjudicateurs tenus à l'obligation de fournir les indications requises, et préciser également que ces indications concernent uniquement le nombre total et la valeur totale des marchés passés tant au-dessus qu'en-dessous du seuil.

[1] JO n° C 189 du 28. 7. 1986, p. 16.

Fait à Bruxelles, le 16 décembre 1986.

Le Président
du Comité économique et social
Alfons MARGOT

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les aides à la construction navale [1]

(87/C 68/07)

Le 13 octobre 1986, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la «proposition de directive du Conseil concernant les aides à la construction navale».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 3 décembre 1986, au rapport de M. Arena.

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant le 16 décembre 1986 au cours de sa 242e session plénière, par 88 voix pour, 15 voix contre et 5 abstentions:

Introduction

1. La proposition de directive sur les aides à la construction navale fait suite aux «Orientations de la future stratégie d'aides à la construction navale», sur lesquelles le Comité n'a pas été officiellement consulté en son temps, ce qui a suscité un profond sentiment de surprise au sein du Comité. Les propositions présentées dans ces documents éveillent de fortes préoccupations quant à l'avenir de l'industrie navale européenne et de l'emploi dans ce secteur.

[1] JO n° C 281 du 7. 11. 1986, p. 4.

1.1. C'est avec regret que l'on constate que la Commission n'a pas tenu le moindre compte de l'avis du Comité du 23 avril dernier sur les «Orientations d'une politique communautaire dans le secteur de la construction navale» (JO n° 189 du 28 juillet 1986), avis qui avait par ailleurs suscité une large adhésion dans les milieux directement intéressés, et dont les lignes directrices peuvent se résumer ainsi:

— nécessité de définir pour des raisons économiques et stratégiques une dimension minimum de ce secteur;

— arrêter, également par le biais d'accords conclus au niveau communautaire, une claire politique de sauvegarde des capacités de production du secteur, afin de faire face à une concurrence mondiale souvent faussée;

— adapter la directive «pour l'après 1986» aux objectifs d'une telle politique, afin de relancer ce secteur trop longtemps frappé par une crise de la production qui risque de se transformer en crise des hommes et de la profession.

1.2. En réaffirmant la validité de l'avis précité, le Comité ose espérer qu'un sort plus favorable sera réservé au présent avis et tient à indiquer ci-après les raisons pour lesquelles il ne peut approuver la proposition de directive.

Observations du Comité

2. Au lieu de présenter un système d'aides adapté à l'objectif de la sauvegarde d'une industrie navale réduite et restructurée, conformément aux motivations et aux termes indiqués dans l'avis du Comité du 23 avril dernier (une thèse analogue ayant d'ailleurs été présentée par l'Association européenne des industriels du secteur), la proposition de directive fait, de la politique des aides, la condition et dans le même temps l'instrument de la politique sectorielle, dont les effets et les résultats ne semblent pas avoir été correctement approfondis.

2.1. La proposition de directive pose pour principe que des aides «plus restrictives et sélectives» — accordées sous la forme d'un plafond maximal commun, global et établi à un niveau réduit — peuvent permettre simultanément d'atteindre l'objectif d'une industrie navale européenne saine et compétitive et de garantir la libre concurrence intracommunautaire.

2.2. Selon le Comité, cette position apparaît pour le moins simpliste et surtout lourde de graves conséquences pour une grande partie de l'industrie navale européenne, à moins que le plafond ne soit fixé à un niveau suffisamment élevé, pour permettre aux chantiers européens d'affronter la concurrence des pays d'Extrême-Orient. Le Comité estime que, au moins pendant une période de transition, au cours de laquelle les études seront poursuivies, le «plafond» doit atteindre 35 % au moins.

2.3. D'une façon générale, la question se pose, étant donné précisément l'absence d'un projet industriel qui devrait normalement précéder la définition d'un système d'aides, de savoir sur quels critères se fondent les évaluations des retombées régionales et sociales, également en ce qui concerne l'induit de cette nouvelle stratégie, à moins que celle-ci ne soit orientée vers la réduction pure et simple des capacités de production et d'emploi, dans le but de limiter proportionnellement les coûts supportés aujourd'hui par les États membres.

2.4. Les raisons pour lesquelles une réduction de capacités ne peut être synonyme d'une augmentation de la productivité et de la compétitivité industrielles ont été exposées dans l'avis d'avril dernier, lequel démontre que sans une utilisation adéquate des capacités de production, tout plan de restructuration sectorielle est voué à l'échec. En d'autres termes, il y a lieu de mettre fin à la spirale réduction de capacités-réduction de la production, qui a déjà relégué l'industrie navale européenne à un rang tout à fait secondaire dans le contexte mondial.

2.5. L'évolution du marché, telle qu'elle est implicitement évaluée dans le projet de directive, semble exclure tout signe de reprise de la demande pour la prochaine décennie. Ces évaluations vont à l'encontre des prévisions, encore récemment confirmées, des organismes qui s'avèrent les plus qualifiés en la matière (AWES et SAJ) (voir le tableau n° 2 de l'avis du 23 avril).

2.6. Sans pour autant surestimer la portée d'études prévisionnelles, il ne semble pas légitime ajourd'hui de se détacher de ces prévisions, qui situent la phase la plus aiguë de la crise dans les années 1986-1987 et le rééquilibrage du marché mondial au début des années 1990, indépendamment d'importantes réductions de capacité à venir.

2.7. Sur ce dernier point, les autorités communautaires devraient procéder avec la fermeté voulue à des interventions à l'égard du Japon (lequel semble par ailleurs sur le point d'adopter d'importantes décisions quant aux dimensions à conférer à son industrie navale) et de la Corée du Sud, qui, depuis 1975, a considérablement augmenté sa part de marché.

2.7.1. L'estimation selon laquelle la réduction des aides et des capacités de production en Europe renforcerait le pouvoir de négociation de la Communauté économique européenne à l'égard de ces deux pays est en tout cas pour le moins irréfléchie: la crédibilité de l'Europe est déjà attestée par les réductions opérées pendant cette dernière décennie et qui se chiffrent à 120 000 emplois au moins (-60 %) et à plus

de 55 % de la capacité de production. On estime équivalente la réduction de l'induit, c'est-à-dire de l'ensemble des multiples entreprises fournissant matériels et services, et dont la valeur entre pour plus de la moitié dans le prix du navire. Par ailleurs, les répercussions régionales et sociales d'un phénomène d'une telle ampleur sont évidentes.

2.7.2. Si la Communauté donne au Japon et à la Corée du Sud l'assurance de poursuivre la politique des aides actuellement proposée, il suffira à ceux-ci de maintenir leurs prix courants, sans réduire de façon significative leurs capacités (ce qui revient en substance à suivre une politique du «*wait and see*», pour obtenir comme résultat l'auto-élimination presque totale de l'Europe du marché naval; les catégories de navires à plus haute technologie, pour lesquels le handicap concurrentiel serait moins grand, représenteraient en effet des volumes de production trop limités, même pour une industrie navale européenne sensiblement réduite.

2.8. Dans cette hypothèse, il existe une réelle menace que, en l'absence d'une politique d'aides et de coopération intracommunautaire de beaucoup plus longue haleine, les industries nationales (dont le «poids» à l'échelle mondiale va de moins de 1 % pour la Belgique à 5 à 6 % pour l'Allemagne fédérale) puissent être, à brève échéance, acculées à la faillite du fait de l'extrême modestie des charges de travail actuelles et de l'impossibilité d'obtenir de nouvelles commandes.

2.8.1. Le Comité estime que la directive doit avoir pour objectif d'éviter une telle évolution, et doit plutôt souligner la nécessité de maintenir dans la Communauté un secteur de la construction navale sain et compétitif, dont le volume d'activité refléterait le volume des échanges communautaires effectués par voie maritime, et respecterait leur importance économique, sociale et stratégique.

2.9. Quant à l'autre objectif poursuivi par la proposition de directive, et approuvé par le Comité, à savoir le développement du marché commun de la construction navale, il convient cependant de tenir compte du fait que le marché naval, est, du fait de sa structure, un marché mondial. L'absence d'aides comporte par conséquent le risque de voir toute commande perdue par un chantier européen bénéficier, non à un autre chantier communautaire, mais à l'industrie d'un pays tiers.

3. La fixation d'un palfond commun devant s'appliquer à toute mesure d'aide aux chantiers et à l'armement pour la construction ou la transformation de navires présente d'importants inconvénients de différente nature.

3.1. Un plafond d'aides excluant toute «flexibilité» d'application serait justifié s'il existait une perspective raisonnable d'alignement rapide de la plupart des chantiers sur les conditions optimales du chantier dit le plus compétitif. Par contre, des différences objectives, (coût de l'argent, poids des charges sociales, avancement des processus de restructuration, situations régionales, etc.), peuvent entraîner des délais de réduction des coûts et de récupération de la compétitivité nécessairement plus longs. Le plafond devrait donc être suffisamment élevé pour permettre l'obtention d'un nombre suffisant de commandes dans un premier temps, et devrait être révisé à intervalles raisonnables en fonction des tendances du marché. Le caractère plus ou moins «dégressif» dépendra surtout des conditions du marché, qui seront fortement influencées par le comportement du Japon et de la Corée du Sud.

3.2. Le critère de fixation du plafond d'aide suscite tout autant de réserves, puisque ce critère se fonde exclusivement sur les catégories de navires (définies par la Commission comme celles utilisant des technologies avancées) présentant, pour les chantiers européens les plus compétitifs, le désavantage le moins important par rapport aux principaux concurrents mondiaux.

3.3. On observe à cet égard que les seuls secteurs productifs à technologie véritablement avancée sont aujourd'hui ceux relatifs aux unités militaires, aux bateaux de transport de passagers, à certaines réalisations *off-shore* et seulement dans une certaine mesure aux méthaniers et aux navires de transport de produits chimiques: un marché objectivement trop restreint (puisqu'il faut en exclure ici les navires militaires) pour y lier le sort de l'industrie navale européenne. De plus, ce qui fait la qualité de ces productions, ce sont pour l'essentiel les composants que le chantier acquiert auprès d'autres entreprises, cela pour souligner une fois de plus l'importance de préserver un induit adapté de par sa dimension et sa spécialisation. C'est d'ailleurs là l'un des points forts de la construction navale japonaise, qui a toujours vu dans la production navale un important facteur d'exportation (qui plus est, exempté de droits de douane) d'un ensemble de produits (appareillages électroniques, pompes, auxiliaires de bord, moteurs, etc.) à plus haute valeur ajoutée.

3.3.1. Enfin, il ne faut pas oublier la rapide évolution de catégories de navires qui, grâce à la facilité des transferts de technologies, peuvent rapidement devenir l'apanage d'industries navales en quelque sorte moins avancées (citons par exemple les navires porte-conteneurs).

3.3.2. Même dans le cadre d'une spécialisation en faveur de produits à plus forte valeur ajoutée ce serait une grave erreur que d'abandonner complètement la construction de ces navires (transporteurs de vrac, bateaux citernes, une bonne partie des navires de transport «conventionnels», etc.) qui constituent l'essentiel de la demande mondiale et qui peuvent être susceptibles, dans tel ou tel secteur, de reprises soudaines et importantes sur le marché. Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle également stratégique joué par ces navires dans l'approvisionnement en matières premières ni, de façon plus générale, l'incidence importante qu'ils exercent sur le trafic en provenance et à destination de l'Europe.

3.4. Enfin, l'inclusion des aides aux armateurs (article 3 de la proposition de directive) dans le plafond prévue suscite de vives préoccupations. L'extrême «sensibilite» de l'activité d'armement — qui par définition opère sur un marché ouvert — à des mesures restrictives pourrait donner lieu à des comportements nuisibles à la construction navale européen-

ne, en aggravant le phénomène, déjà en oeuvre, de la diminution et du vieillissement accentué du tonnage de la plupart des flottes des pays membres.

3.4.1. Il convient en tout état de cause d'évaluer sérieusement les répercussions qu'aurait cette inclusion sur le phénomène du recours aux chantiers d'Extrême-Orient (où, entre autres, les conditions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont aujourd'hui systématiquement ignorées) et aux pavillons de complaisance permettant de récupérer une plus grande liberté de manoeuvre.

4. Laissant de côté d'autres observations pourtant importantes suggérées par le texte de la directive (comme par exemple l'exemption du «plafond» pour l'activité de réparation tant en ce qui concerne les aides en fonctionnement que les aides aux investissements) il y a lieu de souligner l'absence de référence à une aide supplémentaire de secours pouvant être attribuée, en cas de problème urgent, à une entreprise d'importance stratégique ou régionale particulière.

4.1. Tout en reconnaissant la nécessité d'un contrôle opportun par la Commission, afin d'assurer la transparence des régimes d'aide, le Comité estime que ces procédures, de par leur nombre et leur spécificité, préfigurent un dirigisme de la Commission que l'on ne relève dans aucun autre secteur industriel couvert par le Traité de Rome et qui constituerait en tout état de cause une entrave certaine à la gestion des entreprises, notamment dans la phase délicate des tractations commerciales. C'est ainsi que la Communauté aurait le droit de statuer (dans un délai de 30 jours) sur la passation d'une commande, même conclue dans le respect du «plafond», lorsque le chantier concerné entrerait en concurrence avec un chantier d'un autre État membre (article 4, paragraphe 5). Il faut également relever (article 4, paragraphe 3) que la Commission, en réexaminant à intervalles raisonnables le plafond commun d'aide, «tient compte également de concentrations d'activité excessives dans la construction navale sur certains segments de marchés, concentrations dont l'ampleur irait à l'encontre des intérêts de la Communauté».

5. Conclusions

5.1. À six mois à peine de recul, le Comité considère qu'il n'y a pas lieu de modifier un avis qui découlait de l'examen de l'évolution du marché, de la construction navale et des flottes européennes ainsi que des résultats de la politique suivie par la Communauté dans ce secteur depuis le début de la crise.

5.2. À la déception, déjà exprimée au préalable, suscitée par le fait que la Commission n'a tenu aucun compte de cet avis, s'ajoutent par ailleurs les préoccupations soulevées par une proposition de directive — dont l'élaboration est du reste singulièrement hâtive — qui fait abstraction d'une politique globale du secteur recouvrant les problématiques liées tant à l'industrie navale qu'aux transports maritimes et fondée sur une adéquation efficace de l'offre et de la demande.

5.3. Ces préoccupations sont directement confirmées par ce qui nous a été donné de connaître des retombées régionales et sociales, telles qu'elles sont prévues par la Commission elle-même, de la nouvelle politique sur les aides: la perte de 40 000 à 45 000 postes de travail supplémentaires dans les 3 prochaines années, ce qui revient à dire, en pratique, que les potentialités du secteur vont encore être amputées de moitié, encore qu'il soit difficile à ce stade de le qualifier de secteur industriel (doc. COM(86) 553 final).

5.4. Ce problème apparaît d'une portée et d'une gravité telles qu'il requiert, et c'est là une demande formelle, une consultation du Comité.

5.5. À cet égard, il apparaît inévitable de proroger la cinquième directive le temps nécessaire pour approfondir les axes d'une politique sectorielle réaliste qui, sans méconnaître les exigences de la restructuration, pose enfin les prémices de la sauvegarde et du bon fonctionnement de cette activité industrielle fondamentale. Il serait souhaitable dans ce contexte de mettre en oeuvre une confrontation au niveau communautaire entre les différentes parties intéressées (constructeurs navals, armateurs, syndicats de travailleurs).

Fait à Bruxelles, le 16 décembre 1986.

Le Président
du Comité économique et social
Alfons MARGOT