

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} mai 1985 et le 31 octobre 1985 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

MM. Pierre MATRAJA, Amédée BOUQUEREL,
Bernard BARBIER, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA
et Marcel DAUNAY,

Membres du bureau,
Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

(1) *Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; Pierre Matraja, Amédée Bouquerel, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Marcel Daunay, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Noël Berrier, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Gérard Delfau, Jean-François Le Grand, Louis Minetti, Michel Miroudot, Josy Moinet, Robert Pontillon, Frédéric Wirth.*

Communautés européennes. — *Budget - Commerce international - Conseil européen de Milan - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement culture - Droit communautaire - Elargissement - Environnement - Industrie - Marché intérieur communautaire - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Politique sociale - Rapports d'information - Retenue institutionnelle - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Sidérurgie - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.*

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur.	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Questions budgétaires		3
A. — Le financement du budget communautaire pour 1985	M. Bernard Barbier	3
B. — Le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986	M. Bernard Barbier	13
CHAPITRE II. — Politique agricole		27
La proposition de directive relative à l'utilisation des anabolisants dans l'élevage	M. Marcel Daunay	27
CHAPITRE III. — Economie		39
La proposition de règlement relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.)	M. Robert Pontillon	39
CHAPITRE IV. — Transports		45
La liaison fixe trans-Manche comme élément d'une politique commune d'infrastructures des transports	M. Robert Pontillon	45
CHAPITRE V. — Consommation		57
Proposition de règlement fixant des mesures tendant à décourager la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon (COM. 84/705)	M. Michel Miroudot	57
CHAPITRE VI. — Culture et enseignement		67
A. — La proposition de règlement relatif à un régime de soutien communautaire aux productions cinématographiques et télévisuelles de fiction	M. Michel Miroudot	67
B. — La proposition de directive relative à une formation spécifique en médecine générale	M. Jean Garcia	77
CHAPITRE VII. — Elargissement		87
L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal (conclusions complémentaires aux conclusions 130/84)	M. Josy Moinet	87
CHAPITRE VIII. — Aide au développement		99
La Convention de Lomé III	M. Josy Moinet	99

CHAPITRE PREMIER

QUESTIONS BUDGÉTAIRES

A. — LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1985

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — Un nouveau projet longtemps attendu
- II. — Un dénouement favorable
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 19 juin 1985.

*
* *

Le 13 décembre 1984, le Parlement européen rejetait, à une forte majorité (321 voix contre 3 et 16 abstentions), le projet de budget de 1985 tel qu'il lui avait été présenté en seconde lecture par le Conseil (1), laissant ainsi la Communauté sans budget et plaçant le financement des politiques et des actions communes sous le régime des douzièmes provisoires pendant les premiers mois de l'exercice 1985.

Deux raisons principales avaient motivé le refus du Parlement européen : le projet de budget ne couvrait que 10 mois de l'exercice annuel, et la compensation britannique était effectué par le biais des recettes, et non par la dépense.

a) *Un projet alors établi pour 10 mois seulement :*

Dès la première lecture, au mois de novembre 1984, le Parlement européen avait profondément modifié le projet sur lequel le Conseil avait trouvé un accord au cours de sa session du 2 octobre. Considérant que le projet ne pouvait transgresser le principe de l'annualité budgétaire, l'Assemblée avait rétabli sur les douze mois toutes les dépenses prévisibles, notamment dans les secteurs de la recherche, de l'énergie, de l'industrie et des transports. Elle avait inscrit des crédits supplémentaires, pour 1,3 milliard d'écus, pour couvrir toutes les dépenses agricoles jusqu'à la fin de l'année, et avait suggéré d'avoir recours à des avances des États pour financer la part du budget qui dépasserait les ressources recueillies dans la limite du plafond de 1 % de T.V.A.

(1) Voir les conclusions n° 133-84 sur l'accord du Conseil européen de Fontainebleau et l'avenir des finances communautaires, adoptées par la Délégation le 12 décembre 1984 sur le rapport de M. Bernard Barbier.

En deuxième lecture, constatant que les amendements et modifications apportés en première lecture n'avaient pas été retenus par le Conseil, l'Assemblée a confirmé son vote. Les 29 milliards d'écus, dont 19,3 milliards pour le F.E.O.G.A. — Garantie, qu'elle estimait nécessaires pour couvrir l'année entière avaient été diminués de 3 milliards, dont 1,3 pour le F.E.O.G.A. — Garantie, et sa volonté de voir présenté un budget comportant les recettes nécessaires pour financer les dépenses de toute l'année n'avait pas été entendue.

Pour le Conseil, le financement supplémentaire était dépourvu de base juridique, et il n'appartenait pas au Parlement européen, en l'absence d'un accord au sein du Conseil, de contraindre les États-membres à effectuer des dépenses pour lesquelles ils n'avaient pas donné leur accord. Pour la Commission, le rejet du budget était révélateur de la dégradation des relations entre le Parlement et le Conseil, que le dossier de la discipline budgétaire avait déjà déclenchée.

b) Le désaccord à l'égard du mécanisme de compensation britannique

Conformément à l'accord conclu à Fontainebleau, les remboursements consentis au Royaume-Uni et à l'Allemagne fédérale pour compenser leurs contributions au budget commun étaient prévus au titre des recettes et non des dépenses. Considérant — à juste titre — que le mécanisme avait pour conséquence de soustraire au contrôle parlementaire les compensations britannique et allemande, l'Assemblée avait introduit, en première lecture, les crédits nécessaires à des actions au profit des deux pays bénéficiaires. Devant la persistance de la position du Conseil sur ce point, l'Assemblée avait estimé qu'un aspect important du budget lui échappait et, pour cette seconde raison, avait rejeté projet de budget.

*
* * *

Le Conseil général a mis fin, le 24 avril 1985, à une crise budgétaire déjà observée en 1980 en arrêtant, avec dix mois de retard, un nouveau projet de budget général pour 1985 qui a été soumis au Parlement en première lecture lors de sa période de session du mois de mai. Longtemps attendu, le nouveau projet de budget pour 1985 devait rencontrer, après deux lectures, l'assentiment de l'autorité budgétaire, et la crise budgétaire ouverte au mois de décembre connaissait enfin, à mi-exercice, un dénouement favorable.

I. — UN NOUVEAU PROJET LONGTEMPS ATTENDU

Dès le début de l'année 1985, la Commission nouvellement constituée avait laissé entendre qu'elle ne prendrait pas d'initiatives en matière budgétaire tant que le Conseil n'aurait pas fait de progrès significatifs sur cette question.

A. — Les premières approches

Sous l'impulsion de la présidence italienne, le Conseil avait trouvé plusieurs points de convergence dans le courant du premier trimestre 1985.

Lors de sa session du 28 février 1985, à la suite d'un accord entre la France et l'Allemagne, il s'était entendu pour couvrir le déficit de l'exercice 1985 par des avances remboursables des États membres, comme en 1984, et non par une anticipation du relèvement du taux de T.V.A. à 1,4 %. Il n'avait pas été en mesure d'apprécier le volume du déficit des dépenses agricoles à combler et, partant, le montant des avances à consentir par les États-membres, en raison des négociations sur les prix agricoles qui n'étaient pas encore engagées.

Un mois plus tard, lors de sa session du 21 mars 1985, le Conseil avait confirmé son accord de principe sur la couverture du déficit de 1985 par des contributions nationales supplémentaires et s'était en outre entendu sur le paiement au Royaume-Uni de la compensation budgétaire au titre du budget de 1985 et sur la mise en œuvre de l'accord de Fontainebleau sur les nouvelles ressources propres. Après une concession de l'Allemagne, il avait été décidé que les avances des États-membres seraient non-remboursables. Leur volume, toutefois, restait encore à déterminer. Quant aux nouvelles ressources propres, elles n'entreraient pas en vigueur tant que le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal n'aura pas été ratifié par tous les États membres de la Communauté actuelle, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement.

À la suite de cet accord, les conditions étaient réunies pour la reprise de la procédure budgétaire, et la Commission a transmis, le 1^{er} avril, une lettre rectificative à son premier avant-projet de budget présenté l'an dernier.

B. — Le nouvel avant-projet de la commission (1^{er} avril 1985)

La nouvelle proposition de la Commission porte le volume des crédits nécessaires de 28,105 milliards d'Écus à 29,329 milliards d'Écus, soit une augmentation de 1,224 milliard d'Écus.

Les principales raisons de cette hausse sont les suivantes :

— *F.E.O.G.A.* — *Garantie* : 640 millions d'écus supplémentaires sont prévus, pour couvrir notamment les incidences financières des prix agricoles et mesures connexes présentées par la Commission pour la campagne 1985-1986, ainsi que l'évolution de la conjoncture ;

— *budget général* : 520 millions d'écus sont ajoutés pour financer le solde négatif de l'exercice 1984 ;

— *aide alimentaire* : 40,5 millions d'écus supplémentaires sont demandés par la Commission pour faire face notamment à la variation des prix mondiaux en 1984 et 1985.

Malgré une augmentation de 232 millions d'écus des prévisions de ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles et droits de douane), les besoins financiers prévus pour tout l'exercice 1985 dépassent de 2,904 millions d'écus les ressources qui résulteront de l'appel de T.V.A. jusqu'au plafond de 1 %. Ce montant correspond aux avances non-remboursables que la Commission demande aux États-membres de verser pour couvrir l'ensemble des dépenses.

En outre, la « correction » en faveur du Royaume-Uni pour l'année 1984 est inscrite dans l'avant-projet à concurrence d'1 milliard d'écus sous la forme d'une diminution de la quote-part britannique au titre de la T.V.A. dans la partie recettes du budget.

C. — Les grandes lignes du projet arrêté par le conseil en première lecture (avril 1985)

L'accord unanime trouvé par le Conseil le 24 avril sur le nouveau projet de budget pour 1985 a pour point de départ le projet de budget défini par le Conseil en octobre 1984 auquel ont été ajoutés les crédits reconnus comme nécessaires pour le financement de la politique agricole commune et pour l'aide alimentaire. Pour le reste, le Conseil a maintenu presque en l'état le projet du mois d'octobre 1984, et le nouveau projet s'élève à 27,93 milliards d'écus, dont notamment 1,955 milliard d'écus supplémentaires pour couvrir les dépenses agricoles, ainsi que la Commission l'avait demandé.

1. — Le montant des avances nationales

Si on savait qu'elles seraient non remboursables, à la différence de celles de 1984, les avances nationales de 1985 n'étaient pas encore déterminées dans leur montant avant le Con-

seil du 24 avril. Ce montant dépendait de l'ampleur des dépenses agricoles qu'il convenait d'arrêter pour le présent exercice.

D'après le premier projet de budget, rejeté au mois de décembre 1984 par le Parlement, le déficit à couvrir aurait été de 1,3 milliard d'écus. Les prévisions de dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie avaient ensuite été révisées à la hausse, et la Commission avait évalué à 2 milliards d'écus le volume du déficit. D'autres dépenses avaient même été ajoutées, alors qu'elles avaient déjà été supprimées en principe par le Conseil lors des phases précédentes de la procédure, et la Commission avait en définitive évalué à 2,9 milliards d'écus le montant nécessaire des contributions nationales supplémentaires. Celles-ci se présentaient alors dans la fourchette suivante :

— 1,3 milliard d'écus était le niveau minimal, fondé sur des dépenses du FEOGA-Garantie de l'ordre de 19,3 milliards. Ce montant avait été rapidement considéré comme irréaliste par la presque totalité des États-membres, à l'exception du Royaume-Uni, qui estimait que des économies étaient possibles ;

— 2 milliards d'écus environ était le montant accepté par l'Italie, la Belgique, l'Irlande, la Grèce et les Pays-Bas. Il correspondait à une évaluation des dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie à 20 milliards environ ;

— 2,9 milliards d'écus étaient, comme on l'a dit, le niveau demandé par la Commission.

Pour le Danemark et le Luxembourg, aucune évaluation utile ne pouvait être faite avant la fixation des nouveaux prix agricoles. La France, pour sa part, acceptait l'ensemble des prévisions de la Commission sur les dépenses du F.E.O.G.A., mais exprimait une réserve sur le paramètre dépendant de l'évolution de la conjoncture. Quant à l'Allemagne, elle avait maintenu une réserve générale, car favorable à la plus grande rigueur budgétaire, elle réclamait certaines augmentations des prix agricoles, dans le secteur des céréales notamment.

Le Conseil devait trouver l'unanimité pour définir le niveau des avances non remboursables. Il y est parvenu en arrêtant le chiffre de 1,981 milliard d'écus (1) et en décidant, à la demande des Pays-Bas, que les Parlements nationaux de certains États membres ratifieraient l'accord.

2. — *Les principaux postes*

Les principales dotations arrêtées par le Conseil en première lecture du nouveau projet de budget pour 1985 sont les suivantes :

— *dépenses agricoles* : Le Conseil a accepté l'évaluation de la Commission en fixant à 19,955 milliards d'écus la dotation du F.E.O.G.A. — Garantie. Celui-ci représente 69,54 % du total du budget, et est en augmentation de 8,85 % par rapport à 1984. Considérant la position du Conseil, le vice-président de la Commission chargé des questions budgétaires a souligné que ces crédits étaient fondés sur l'hypothèse que *le Conseil accepterait aussi les propositions de la Commission sur les prix agricoles*. Celles-là sont fondées sur un gel moyen pour la prochaine campagne, mais n'ont pas encore été approuvées par le Conseil « Agriculture », qui devrait achever en mai-juin des négociations entamées fin mars. Le vice-président de la Commission a fait observer que le Conseil devrait prendre ses responsabilités s'il devait s'écarter des propositions de prix agricoles de la Commission, et procéder aux adaptations budgétaires nécessaires s'il engageait de nouvelles dépenses agricoles ;

— *aide alimentaire* : alors que la Commission demandait 63 millions supplémentaires pour garantir l'exécution de l'aide dans les quantités envisagées, le Conseil a accepté une augmentation de 26 millions d'écus ;

— *programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)* : à la demande de la Grèce, un premier crédit de 70 millions d'écus a été inscrit dans le budget en réserve au chapitre 100. On se souvient que, pour obtenir l'accord de la Grèce à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne

(1) Cette somme entraîne, pour l'ensemble du budget, un taux théorique d'appel de T.V.A. de 1,25 %.

et au Portugal, le Conseil européen de Bruxelles des 28 et 29 mai 1985 s'était engagé à lui verser à ce titre un crédit de deux milliards d'écus en 7 ans, pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée de deux nouveaux partenaires méditerranéens. L'inscription de ces crédits, qui sont considérés comme correspondant à des dépenses non-obligatoires, représente une anticipation car il avait été prévu qu'ils figureraient dans le budget à partir de l'exercice 1986 ;

— *compensation britannique* : le projet de budget prévoit que le Royaume-Uni déduira 1 milliard d'écus de sa contribution globale, à titre de remboursement de ses versements T.V.A. en 1984 ;

— *ressources propres* : le Conseil n'a pas retenu les deux correctifs apportés par la Commission, le premier augmentant les prévisions de recettes de 232 millions, le second tenant compte du déficit de 417 millions d'écus de l'exercice 1984 ;

— *révision de l'assiette T.V.A.* : à la demande de la Belgique, le Conseil et la Commission se sont engagés à procéder à une révision des assiettes T.V.A. avant le mois de septembre.

En dotant le F.E.O.G.A. — Garantie d'un crédit supplémentaire de presque 2 milliards d'Écus, et accordant une compensation d'un milliard d'Écus au Royaume-Uni, le *nouveau projet de budget pour 1985 fait une place modeste aux actions nouvelles, notamment dans le domaine technologique*. Et, de fait, les crédits de paiements destinés à la recherche sont stationnaires en 1985 par rapport à 1984.

Si le Conseil avait trouvé l'unanimité sur un nouveau budget, on pouvait craindre, à ce stade de la procédure, que le Parlement manifeste à nouveau son opposition à un texte qui opérait la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni par le biais des recettes. Il n'en fut rien, et la crise ouverte en décembre 1984 a connu finalement un dénouement favorable.

II. — UN DÉNOUEMENT FAVORABLE

Deux lectures auront été nécessaires avant l'adoption définitive du nouveau projet de budget pour 1985, mais il est apparu, dès la première lecture par l'Assemblée, qu'une convergence de vues existait entre les deux branches de l'autorité budgétaire, au point qu'il a été envisagé un moment qu'une seconde lecture par l'Assemblée ne serait peut-être pas nécessaire.

A. — L'acceptation par l'Assemblée

Le 9 mai, l'Assemblée décidait de ne pas suivre sa commission des budgets sur la question de la compensation britannique et acceptait dans ses grandes lignes le nouveau projet présenté par le Conseil.

Le fait que le nouveau projet couvre les douze mois de l'exercice a été un élément déterminant dans la décision de l'Assemblée, qui a obtenu ainsi que le financement des dépenses agricoles soit assuré, malgré l'incertitude sur le niveau des prix de la prochaine campagne, avec des moyens suffisants. Pour résumer et simplifier, il est possible de dire qu'un « échange » s'est produit entre les deux branches de l'autorité budgétaire : *le Conseil a accepté de prévoir une dotation suffisante pour le financement de la P.A.C., et l'Assemblée a renoncé, avec des nuances à obtenir que la compensation britannique soit opérée par les dépenses*.

1) *Le remboursement au Royaume-Uni*

En votant en première lecture le nouveau projet, l'Assemblée a finalement accepté, après s'y être vivement opposée, le mécanisme de remboursement partiel mis au point à Fontaine-

bleau en juin 1984. Repoussant par 111 voix contre 70 et 84 abstentions la proposition de son rapporteur général, qui souhaitait que le remboursement soit inscrit en dépenses de sorte que l'Assemblée puisse en contrôler l'utilisation, celle-là a admis que le remboursement prenne la forme d'une réduction des versements du Royaume-Uni au titre de la T.V.A. Toutefois, l'Assemblée a adopté à une très large majorité (234 voix contre 28 et 5 abstentions) un amendement qui maintient théoriquement sa position antérieure en inscrivant en dépenses un « pour mémoire », sans aucun chiffre, relatif au remboursement britannique. L'accent a été mis au cours des débats sur le caractère transitoire du système et sur la nécessité de le concevoir ultérieurement comme étant inscrit au budget en tant que dépense, c'est-à-dire sur la nécessité d'opérer dans l'avenir la correction à travers les politiques communautaires.

2) *L'annualité budgétaire*

Les crédits inscrits pour financer les politiques communes et, notamment, la P.A.C., couvrent les douze mois de l'exercice. L'Assemblée a non seulement constaté que le Conseil avait inscrit des dotations pour couvrir l'ensemble des dépenses agricoles prévisibles — avec une incertitude concernant les prix —, mais elle a aussi rejeté par 101 voix pour, 141 contre et 8 abstentions la résolution finale qui avait été modifiée principalement par un amendement très restrictif à l'égard de la politique agricole commune. Plus simplement, l'Assemblée a voulu *s'assurer que les dépenses agricoles seront honorées sur toute la durée de l'exercice.*

3) *Les recettes*

L'Assemblée a modifié le montant des recettes, créant ainsi l'occasion d'un conflit avec le Conseil qui ne lui reconnaît pas ce pouvoir. Se fondant sur les dernières évaluations de la Commission, qui a augmenté les ressources provenant des prélèvements agricoles, des droits de douane et des cotisations sucre, elle a demandé qu'un volume de 208,5 millions d'Écus de ressources propres supplémentaires soit dégagé.

4) *Les dépenses*

L'Assemblée, reprenant pour la plupart ses amendements de première lecture de la fin 1984, a augmenté le nouveau projet du Conseil de 447 millions d'Écus, et le projet qui a été transmis au Conseil en vue de la seconde lecture s'élève à 28,82 milliards d'Écus.

L'Assemblée a inscrit dans le projet de 1985 le déficit budgétaire de 1984, qui est évalué à 417 millions d'Écus. Pour l'essentiel, elle a demandé les augmentations de crédits suivantes :

— *programmes intégrés méditerranéens* : le crédit d'engagement de 140 millions d'Écus proposé par la Commission a été rétabli ;

— *développement* : outre des transferts et des augmentations de crédits dans les postes de l'aide alimentaire, l'Assemblée a demandé le renforcement des actions de substitution et, une nouvelle fois, la budgétisation du F.E.D. ;

— *relations avec les pays tiers* : des crédits ont été demandés pour l'Amérique latine et la Pologne, des augmentations des dotations en faveur de l'Espagne et du Portugal, et des réductions de celles concernant la Turquie ;

— *politique sociale* : 78 millions d'Écus supplémentaires, en crédits de paiements, ont été demandés, dont 67 millions pour le Fonds social ;

— *énergie et recherche* : le programme annuel du C.C.R. (Centre Commun de Recherche) a été abondé de 12,6 millions d'Écus, et le programme ESPRIT de 5 millions ;

— *politique agricole* : après avoir rejeté l'amendement des communistes français, qui tendait à établir une réserve de 524 millions d'Écus dans le « F E O G A — Garantie », l'Assemblée a demandé une augmentation de 28 millions d'Écus, en crédits de paiements, de la dotation du « F E O G A — Orientation » ;

— *politique régionale et transport* : des augmentations de 20 millions d'Écus en crédits de paiements ont été inscrites, et une proposition tendant à distinguer la politique régionale de la politique des transports a été rejetée ;

— *pêche* : par plusieurs amendements, l'Assemblée a voulu que la Communauté ait les moyens de mener une véritable politique structurelle de la pêche ;

— *industrie et marché intérieur* : des crédits nouveaux ont été votés pour la sidérurgie et la reconversion industrielle.

Enfin, l'Assemblée a demandé, comme de coutume, la budgétisation des opérations de prêts et d'emprunts.

B. — La Confirmation de l'accord entre le Conseil et l'Assemblée

Compte tenu de l'accord général intervenu dès la première lecture entre l'Assemblée et le Conseil, l'adoption du nouveau projet de budget pour 1985 ne devait pas présenter de difficultés particulières en seconde lecture.

1) *L'acceptation par le Conseil, en deuxième lecture, des principales demandes de l'Assemblée*

Le 23 mai 1985, le Conseil « Budgets » adoptait en seconde lecture un projet de budget qui tenait compte en grande partie des demandes de l'Assemblée.

D'un compromis à l'autre, le Conseil a, en effet, approuvé un budget qui, pour l'essentiel :

— établit les crédits pour *l'aide alimentaire* à 507 millions d'Écus, c'est-à-dire au niveau souhaité par l'Assemblée ;

— prévoit, pour *les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)*, des crédits d'engagement d'un montant de 120 millions d'Écus, au lieu de 70 millions approuvés initialement par le Conseil et de 140 millions demandés par l'Assemblée ;

— ne fixe pas de crédit pour *l'aide à l'agriculture privée en Pologne* (l'Assemblée avait voté un crédit de 5 millions d'Écus), mais est assorti d'une déclaration indiquant que le crédit sera immédiatement débloqué dès que le Conseil aura pris une décision à ce sujet ;

— tient compte *des recettes supplémentaires de 232 millions d'Écus* calculées par la Commission et non retenues par le Conseil en première lecture. La nouvelle position du Conseil n'est pas, toutefois, exactement celle de l'Assemblée puisqu'il a décidé de consacrer une partie de ces recettes (172,5 millions d'Écus) à la couverture du déficit (417 millions d'Écus) de 1984, et le reste aux crédits supplémentaires nécessités par l'acceptation de l'amendement de l'Assemblée sur l'aide alimentaire.

Le Conseil a précisé que ces décisions avaient été prises dans le respect du taux d'augmentation de 8,5 % qu'il s'était fixé. Il a, par ailleurs, admis, avec l'Assemblée, que le système retenu pour la compensation au Royaume-Uni constituait une « dernière exception » et qu'il convenait à l'avenir de revenir à des mécanismes plus « collégiaux et communautaires ».

Le budget ainsi adopté s'élève à 28,4 milliards d'Écus en crédits de paiements, marquant une augmentation de 351 millions d'Écus par rapport au projet.

2) *La « ratification » par l'Assemblée*

Avant que n'intervienne, en seconde lecture, le 13 juin 1985, le vote par l'Assemblée du nouveau projet de budget, la commission des budgets s'était félicitée des rapprochements intervenus avec le Conseil et avait proposé quelques aménagements au texte qui lui était trans-

mis. Elle avait, notamment, réaffirmé que le montant de l'accord intergouvernemental destiné à combler, par des avances nationales non remboursables, les dépenses excédant le plafond de 1 % de T.V.A., ne pouvait être fixé à l'avance avec certitude. Le nouveau budget a été adopté à une large majorité, mais l'Assemblée a tenu à apporter quelques modifications et quelques précisions au texte qui lui était transmis par le Conseil :

— *supplément de recettes de 30 millions d'écus* : L'Assemblée a adopté un amendement tendant à inscrire à l'état des recettes une somme de 30 millions d'écus provenant des *intérêts perçus sur les comptes* des institutions ouverts auprès des Trésors nationaux. Le Conseil s'était auparavant opposé à cette mesure, au motif que la recette ainsi créée était dépourvue de base juridique. C'est pourquoi l'Assemblée a précisé que « le total des dépenses autorisées par le budget devra être diminué d'un montant correspondant » tant que cette somme ne serait pas disponible.

— *les augmentations de crédit* décidées en seconde lecture s'élèvent à 33 millions d'écus en crédits de paiement et à 94 millions d'écus en crédits d'engagement. Les crédits intéressent principalement l'aide au Tiers-Monde et la lutte contre la faim. Concernant les crédits d'engagement, ils intéressent également le Fonds social et les interventions du F E D E R.

— *le montant des avances non-remboursables* : en approuvant la réduction de 958 660 écus des avances non-remboursables versées par les États membres pour combler le déficit (de 1 982 359 444 écus, le montant total a été fixé à 1 981 400 784 écus), l'Assemblée a voulu affirmer sa participation à la solution finalement retenue, et qui résulte d'un accord intergouvernemental, et dire ainsi que « le montant exact des avances résulte de la procédure budgétaire ».

En outre, et comme de coutume, l'Assemblée a adopté, par 234 voix contre 40 et 8 abstentions, une résolution dans laquelle elle donne son appréciation générale sur le budget adopté. Dans ce texte, l'Assemblée se montre critique à l'égard du Conseil, en raison notamment du recours à des accords intergouvernementaux et de la fixation, avant la fin de la procédure budgétaire, du montant des avances. Elle y affirme également que la Communauté n'aura pas besoin d'un budget supplémentaire pour assurer le financement de la politique agricole commune.

*
* *

L'examen du nouveau projet de budget pour 1985 appelle, en outre, les observations générales suivantes :

a) *Le principe de l'annualité budgétaire*

Le principe, comme on l'a dit, avait été transgressé par le Conseil dans la première version du projet à la fin de l'an dernier. Il est à nouveau reconnu. Ce point est assurément positif, car on ne saurait concevoir une pratique budgétaire cohérente sans le respect du rythme annuel habituel et reconnu par tous les États membres.

b) *Le financement de la politique agricole commune*

Le Conseil s'est entendu, en définitive, pour inscrire des crédits supplémentaires d'un montant de 1,955 milliard d'écus au titre du F.E.O.G.A.-Garantie. Cette décision constitue un progrès par rapport aux propositions antérieures, qui, pour la Commission, augmentaient la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie de 640 millions d'écus. Le Conseil avait même ramené, en octobre 1984, à 18 milliards d'écus la dotation globale destinée à la P.A.C., alors que la Commission l'avait portée alors à 19,315 milliards d'écus. Les deux milliards supplémentaires font que le financement de la P.A.C. devrait être assuré en 1985 par une masse totale de 21,315 milliards d'écus. Mais, d'après certains experts, *ce nouveau supplément pourrait s'avérer insuffisant* compte tenu :

- des exigences de la discipline budgétaire ;

- d'un supplément de dépenses provoqué par la fixation par le Conseil de prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1985-1986 supérieurs à ceux qui sont proposés par la Commission. On a déjà dit que le Vice-Président de la Commission chargé des questions budgétaires avait été très net sur ce point, et avait reporté sur le Conseil la responsabilité éventuelle d'une fixation des prix agricoles supérieure aux propositions — tendant vers un gel moyen des prix — faites par la Commission ;
- d'une éventuelle baisse du dollar qui engendrerait une augmentation des dépenses en restitutions ;
- de la nécessité de prendre des mesures pour écouler les stocks ;
- de reports de paiements de 1984 à 1985.

c) *Le caractère remboursable ou non-remboursable des avances nationales*

A la réflexion, la distinction qui a, un temps, divisé le Conseil avec la position isolée de l'Allemagne fédérale, sur le caractère remboursable (1984) ou non-remboursable (1985) des avances demandées aux États-membres pour couvrir le déficit de l'exercice budgétaire *n'a pas l'importance qui lui a été donnée*. En effet, les remboursements qui seront faits seront, en toute hypothèse, imputés sur des ressources provenant des États membres, et notamment sur les recettes dans la limite du plafond de T.V.A. Le résultat est donc sensiblement le même, avec cette nuance que les avances non remboursables permettent de « gagner » une année ou plus : elles sont immédiatement versées et utilisables pour l'exercice en cours, alors que les avances remboursables donnent lieu à des dépenses, et donc des versements des États membres, qui sont imputées sur les exercices postérieurs.

d) *L'autonomie des ressources propres*

En atteignant leur plafond, les ressources propres créées en 1970 perdent leur autonomie, et les crédits appelés au-delà de cette limite dépendent alors de la volonté des États membres et non des institutions de la Communauté. C'est d'ailleurs bien ce qu'observait l'Assemblée européenne en adoptant un amendement de son rapporteur général, qui affirme que le *recours répété à des contributions nationales supplémentaires des États membres met en danger l'autonomie financière et le fonctionnement normal de la Communauté*. Ce phénomène est apparu en 1984, lorsque les Parlements nationaux ont dû autoriser la ratification de l'accord relatif aux avances remboursables. En 1985, les institutions nationales devront une nouvelle fois intervenir pour autoriser le passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %, et pour consentir de nouvelles avances, cette fois-ci non remboursables (1). Dans peu de temps, le plafond devra être porté à 1,6 %, nécessitant encore l'intervention des Parlements nationaux. A ce sujet, le Parlement européen voudrait, d'ailleurs, éviter une nouvelle saisine de ceux-ci et a maintenu sa demande que le passage du plafond de 1,4 % à 1,6 % puisse être fait sans ratifications parlementaires nationales, mais par une procédure communautaire de décision. Dans l'état actuel des choses, toutefois, il faut s'attendre, une fois encore, à une décision individuelle des États membres. *Le glissement du système des ressources propres vers un mécanisme de financement qui ne dépend plus, en partie, des institutions de la Communauté, mais de la volonté des États membres, constitue incontestablement un recul de l'intégration européenne.*

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION
ADOPTÉES LE 19 JUIN 1985

La Délégation se félicite de ce qu'un accord est enfin intervenu entre les deux branches de l'autorité budgétaire pour doter la Communauté d'un budget pour l'exercice 1985 et mettre fin ainsi au régime des douzièmes provisoires en vigueur depuis bientôt six mois.

(1) La contribution supplémentaire qui sera demandée à la France s'élève à 442,33 millions d'Écus, soit environ 3 milliards de Francs.

Elle engage, pour cette raison, les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement, lorsqu'elles auront à en connaître, le projet de loi autorisant le versement d'une avance non remboursable destinée à financer les dépenses du budget général de 1985 de la Communauté dépassant le plafond actuel de 1 % des ressources de T.V.A.

Elle approuve le retour au principe de l'annualité budgétaire, dont la méconnaissance avait été l'une des raisons du rejet par l'Assemblée du premier projet de budget au mois de décembre 1984, et sans laquelle une politique budgétaire cohérente ne serait possible.

Elle dénonce une nouvelle fois le principe du versement d'une compensation au profit des États membres qui se disent « contributeurs nets », et rappelle que la décision prise lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, qui est appliquée pour la première fois en 1985, a pour résultat d'institutionnaliser le principe du « juste retour », pourtant foncièrement contraire au principe de solidarité financière entre États membres.

Elle réitère son souhait que cette pratique ait véritablement un caractère temporaire et prenne fin lors de la prochaine réflexion d'ensemble sur le financement de la Communauté.

Elle note que le mécanisme de compensation retenu, qui opère par le biais des recettes et non par celui des dépenses, ne permet pas à l'Assemblée d'exercer son contrôle, et a pour conséquence d'abaisser le plafond de ressources propres provenant de la T.V.A., et de créer des taux différents entre les États membres.

Elle prend acte de ce que les nouvelles dotations votées permettront de financer sur douze mois les dépenses prévisibles de la politique agricole commune, mais exprime la crainte qu'un nouveau supplément de crédit soit nécessaire dans le cas où les prix agricoles et d'autres facteurs viendraient corriger à la hausse les bases de calcul initialement retenues.

Elle estime que la distinction entre avances nationales remboursables et avances nationales non remboursables n'a pas l'importance qui lui a été accordée, les États membres devant, en dernière analyse, supporter la charge financière consécutive au dépassement du volume des ressources propres.

Elle constate que, en matière de ressources communautaires, les autorités compétentes des États membres ont eu, à plusieurs reprises depuis 1984, à intervenir pour subvenir aux besoins budgétaires de la Communauté, et que cette nécessité est contraire au principe d'autonomie des ressources propres à la Communauté posé et organisé depuis 1970.

B. — LE PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1986

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — L'hypothèse « haute » retenue par la commission dans son avant-projet
- II. — Les sévères arbitrages rendus par le conseil en première lecture
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 octobre 1985

*
* *
*

Après les vicissitudes rencontrées par la Communauté européenne à la fin de l'an dernier et jusqu'au mois de juin de la présente année pour se doter d'un budget en 1985 (1), il apparaît que, cette fois-ci encore, l'adoption d'un budget communautaire pour 1986 donnera lieu à de difficiles débats.

Les premières réactions enregistrées après la transmission au Parlement européen du projet de budget arrêté par le Conseil en première lecture le 18 septembre 1985 ne laissent pas douter en effet que les divergences d'appréciation entre les deux branches de l'autorité budgétaire sont profondes pour définir les moyens financiers de la Communauté l'an prochain.

Ce commentaire de M. Jean-Pierre Cot, Président de la commission des budgets du Parlement européen, résume bien à lui seul l'atmosphère dans laquelle s'engageront les débats dans les prochains mois : « *Le Conseil est incorrigible : en 1985, il nous proposait un budget sur dix mois au lieu de douze ; en 1986, il nous propose un budget pour dix États membres au lieu de douze (...)* Quelle est la légalité d'une première lecture tronquée ? ».

*
* *
*

A la différence des derniers exercices budgétaires, la cause de la discorde en puissance ne réside pas dans l'insuffisance des ressources propres, mais dans la prise en compte budgétaire de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

Plusieurs éléments nouveaux marquent en effet le budget de l'exercice 1986, dont l'examen intervient plus d'un an après l'accord du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) sur le « paquet financier » et après la conclusion des négociations sur l'élargissement :

— *Les ressources propres* : à condition que les États membres aient ratifié la décision du 7 mai 1985 sur le nouveau plafond de T V A, les ressources propres T V A du prochain exercice ne seront plus limitées à 1 %. Avec un taux maximal d'appel porté à 1,4 %, l'autorité budgétaire disposera ainsi — mais pour combien de temps ? — d'une plus grande latitude

(1) voir les conclusions n° 143/85 sur le financement du budget communautaire pour 1985, adoptées par la Délégation le 19 juin 1985 sur le rapport de M. Bernard Barbier.

pour définir les politiques et les actions communes, et la Communauté sera dispensée de demander aux États-membres des avances remboursables (1984) ou non-remboursables (1985).

— *L'élargissement* : bien que les actes d'adhésion n'aient pas encore été ratifiés par tous les États-membres, la Communauté devrait compter 12 membres à partir du 1^{er} janvier 1986. Le coût global de l'élargissement n'a pas été rendu public, mais selon les estimations de la Commission il devrait être de 3 à 4 milliards d'écus pour le prochain exercice budgétaire. Les programmes intégrés méditerranéens (P I M), exigés notamment par la Grèce, en sont une première conséquence financière.

— *La discipline budgétaire* : le budget de 1986 a nécessité, de la part du Conseil, la définition de ce « cadre de référence » qui est une des bases du mécanisme de la discipline budgétaire. On se souvient que le Parlement européen avait exprimé son opposition à un système par lequel il ne se considère pas lié et qui, à ses yeux, ne constitue qu'un « code de bonne conduite » interne au Conseil.

— *La compensation britannique* : d'après les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau et avec la décision précitée du Conseil du 7 mai 1985, une correction des déséquilibres budgétaires est appliquée au Royaume-Uni. La correction est opérée par la recette et non par la dépense, le Royaume-Uni effectuant une « retenue à la source » en réduisant ses versements T V A au lieu de bénéficier, comme auparavant, de crédits particuliers (principalement dans le secteur régional) inscrits à son profit dans le budget général. L'écart, ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni et ce qu'il reçoit du budget européen, est compensé à hauteur de 66 %. La compensation britannique a ainsi, pour quelques années, un caractère systématique, et échappe au contrôle de l'autorité budgétaire.

*
* *
*

Si l'avant-projet arrêté par la Commission à la mi-juin 1985 couvre, comme de coutume, une hypothèse « haute » de dépenses communautaires, le projet de budget adopté par le Conseil en première lecture le 18 septembre dernier fait apparaître de sévères arbitrages, les réductions portant principalement sur les dépenses non-obligatoires et se traduisant, de l'aveu même du président du Conseil « Budgets », par une prise en compte très partielle de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

La procédure budgétaire marque en outre un retard par rapport au calendrier habituel en raison du réexamen, au cours du premier semestre de cette année, du projet de budget pour 1985. Voulant disposer d'un délai convenable pour étudier le projet qui lui a été transmis par le Conseil, l'Assemblée n'examinera le texte en première lecture qu'au mois de novembre, et non, comme de coutume, au cours de sa seconde période de session du mois d'octobre. Il est d'ores et déjà prévu que le Conseil se saisira en seconde lecture du projet résultant des délibérations du Parlement européen le 26 novembre de sorte que l'Assemblée — dans la meilleure des hypothèses — puisse effectuer la seconde lecture au mois de décembre, c'est-à-dire dans les délais réglementaires.

I. — L'HYPOTHÈSE « HAUTE » RETENUE PAR LA COMMISSION DANS SON AVANT-PROJET

L'avant-projet de budget de la Commission a été annoncé par certains comme un budget de transition entre une Communauté de dix membres et une Communauté à Douze. Cette situation rend malaisée la comparaison des dotations proposées pour l'an prochain par rapport à celles des exercices précédents, et le coût de l'élargissement sera précisément au centre des discussions budgétaires qui vont s'ouvrir.

A. — LES PRINCIPAUX CHIFFRES

1° *Le volume global*

En crédits pour paiements, le montant global de l'avant-projet s'élève à 35,05 milliards d'écus (1), et marque une augmentation de 23,27 % par rapport à 1985. L'augmentation est de 18,76 % en crédits pour engagements (montant global : 36,36 milliards d'écus).

Cette hausse considérable, qui a provoqué de sévères critiques de la part du ministre allemand des finances, estimant que les « pères fondateurs » n'avaient pas voulu que la Communauté soit « une agence de redistribution de crédits budgétaires », doit toutefois être tempérée par le fait que les remboursements dégressifs à l'Espagne et au Portugal figurent dans ces montants, pour une somme d'environ 1,8 milliard d'écus. Sans ces dépenses, qui ont un caractère fictif, l'augmentation par rapport à 1985 est bien moindre (+ 16,5 % en crédits pour paiements et + 12,5 % en crédits pour engagements). De plus, et d'après les calculs de la Commission, si la Communauté ne comportait que dix membres, les crédits de l'avant-projet s'élèveraient à 31,36 milliards d'écus en paiements et à 31,56 milliards en engagements, marquant par rapport à 1985 une hausse respectivement de 12,1 % et 4,6 %.

Comme on le verra plus bas, cette hausse qui reste relativement élevée même après corrections, s'explique notamment, d'après la Commission, par le « poids du passé », la Communauté devant honorer les engagements contractés lors des précédents exercices.

2° *Les taux de T V A*

En raison du mécanisme de compensation au Royaume-Uni et, partiellement, à l'Allemagne fédérale, l'avant-projet de budget pour 1986 comporte plusieurs taux de T V A :

— *un taux uniforme*, qui s'établit à 1,246 %, et qui serait retenu si tous les Etats appliquaient le même taux. Ce pourcentage n'a d'autre valeur que de constituer un instrument de calcul et n'est pas utilisé en tant que tel pour la détermination des contributions basées sur la T V A. Il sert à établir les taux réels, ou « compensés », qui sont ensuite déterminés conformément à la décision du Conseil européen de Fontainebleau et à la décision du Conseil du 7 mai 1985 sur les ressources propres. Sur les mêmes bases, le taux d'appel était de 1,128 % en 1985 ;

— *plusieurs taux « compensés »*, consécutifs aux décisions citées, et fixés à 0,823 % pour le Royaume-Uni, à 1,309 % pour la R F A et à 1,356 % pour les autres États membres, excepté le Portugal.

Conformément au mécanisme retenu à Fontainebleau, le Royaume-Uni reçoit en effet sur ses contributions T V A une réduction qui a été fixée pour 1986 à 1,4 milliard d'écus. (2) Ce montant résulte d'une estimation des dépenses effectuées en 1985 en faveur du Royaume-Uni et de la T V A versée par lui, et explique la disparité-considérable — entre la contribution britannique et celle des autres États membres.

Pour l'Allemagne fédérale, la compensation, qui réduit sa contribution T V A dans une mesure bien moindre, est due à une dispense partielle de participer à la compensation britannique.

Le résultat préoccupant de ces mécanismes est que, pour un taux moyen et uniforme de 1,246 % de T V A, le taux effectivement pratiqué est de 1,356 % pour la majorité des pays, et que le plafond de 1,4 % est, dans l'avant-projet présenté par la Commission, bien près d'être atteint. La marge des crédits restant disponibles jusqu'à ce nouveau plafond est bien étroite, puisqu'elle ne s'élève qu'à environ 750 millions d'écus.

(1) Au 27 septembre 1985, 1 Ecu = 6,75 frs.

(2) par une « Lettre rectificative » publiée courant octobre à son avant-projet, la Commission a porté à 1,664 milliards d'écus le montant de la déduction au profit du Royaume-Uni, entraînant les taux suivants d'appel de T V A : Royaume-Uni : 0,743 % ; Allemagne : 1,32 % ; autres États membres : 1,377 %

3° *Les dépenses agricoles*

La gestion de la politique agricole commune, c'est-à-dire la dotation du FEOGA-Garantie, marque une très faible augmentation. Les dépenses de la P A C s'inscrivent en effet dans ce « cadre de référence » fixé par le Conseil « Economie-Finances » le 8 juillet dernier, conformément au principe de la discipline budgétaire. Le Conseil avait fixé à 20,619 milliards d'écus, aussi bien en crédits d'engagements qu'en crédits de paiements, le montant maximal des dépenses nettes relatives aux marchés agricoles. La Commission, dans son avant-projet de budget pour 1986, s'est tenue à cette limite en prévoyant une augmentation minimale, inférieure à l'augmentation moyenne des crédits, de 2,4 % pour la Communauté à Dix et de 5,1 % pour la Communauté à Douze. En paiements comme en engagements, les crédits prévus sont respectivement de 20,44 milliards d'écus et de 20,982 milliards, et représentent environ 64 % de l'ensemble du budget. On observe que la part du financement de la P A C, qui était de 66 % en 1985, est en *diminution* dans le budget total par rapport à l'exercice précédent (1).

4° *Les dépenses obligatoires autres qu'agricoles*

Si la Commission se considère comme liée par les engagements souscrits en matière de dépenses agricoles, dont l'augmentation doit être moindre que celle des ressources propres afin de réduire progressivement leur pourcentage dans les dépenses globales, elle estime en sens inverse que, pour les autres dépenses, la discipline budgétaire n'est qu'un « code de conduite » interne au Conseil et ne doit pas guider ses choix de dépenses dans les secteurs autres que celui de la politique agricole commune.

C'est ainsi qu'elle a proposé 5 milliards d'écus, dont 2 milliards seraient liés à l'élargissement, pour les dépenses obligatoires autres qu'agricoles, et que la progression des dépenses obligatoires dans leur ensemble serait de 16,7 % en paiements et 15,6 % en engagements. Le « cadre de référence » arrêté pour les dépenses obligatoires autres qu'agricoles, au contraire, avait été fixé par le Conseil à un montant maximal de 2,53 milliards d'écus en paiements et 2,55 milliards d'écus en engagements.

Entre 5 milliards d'écus et 2,5 milliards, la différence n'est pas mince, et ne manquera pas de nourrir les désaccords au cours des débats.

5° *Les dépenses non-obligatoires (D N O), les actions en cours et les actions nouvelles*

Concernant les D N O, la Commission a également très largement dépassé le taux maximum d'augmentation retenu par le Conseil le 8 juillet dernier. Le montant-plafond fixé par celui-ci était en effet de 8,78 milliards d'écus en crédits d'engagements et 6,53 milliards d'écus en crédits de paiements. La Commission, pour sa part, a arrêté à 9 milliards d'écus ses propositions en crédits de paiements et à 10,5 milliards en engagements pour le prochain exercice en faveur des fonds structurels, des politiques nouvelles, etc...

Entre 9 milliards et 6,5 milliards, la différence est là aussi très sensible.

En pourcentage, l'augmentation par rapport à 1985 est de 27,1 % en engagements et de 47,1 % en paiements, alors que le taux statistique de progression des D N O, constaté par la Commission elle-même le 23 avril 1985 conformément à l'article 203, é 9 du traité C E E, est de 7,1 %. Pour expliquer ce qui est plus qu'un dépassement mais bel et bien le non-respect des règles budgétaires, la Commission explique que doivent être exclues de ce calcul :

— les dépenses correspondant au « poids du passé » (voir infra), pour 1,388 milliards d'écus ;

(1) Cette diminution est encore plus forte si on inclut dans le budget global de 1986 le 1,8 milliard d'écus remboursé à l'Espagne et au Portugal. La part du financement de la P A C dans l'avant-projet s'établit alors à 60 %.

— les dépenses correspondant aux actions nouvelles, pour 288 millions d'écus (dont 151 millions au titre des programmes intégrés méditerranéens) ;

— la réserve pour imprévus, pour 150 millions d'écus.

Pour les actions déjà en cours, la Commission dit avoir voulu respecter le taux d'augmentation de 7,1 %. A condition de ne pas tenir compte des effets de l'élargissement, il en est ainsi pour le Fonds régional et le Fonds social. Mais les chiffres sont tout différents si les crédits globaux sont considérés dans le cadre d'une Communauté à Douze.

Concernant les actions nouvelles, la Commission a considéré qu'elle n'avait pas à respecter le taux maximal car il ne permettrait pas des opérations d'envergure là où les crédits précédents étaient inexistantes ou minimes.

Pour les principales dotations, les crédits de paiements et les pourcentages inscrits dans l'avant-projet (1) sont les suivants :

— *le Feder* (Fonds européen de développement régional) se voit attribuer 2,6 milliards d'écus, représentant 7,42 % de l'ensemble du budget (5,66 % en 1985) et marquant une hausse de 61,5 % par rapport à 1985 ;

— *le Fonds social* européen recevrait 2,4 milliards d'écus, représentant 6,84 % du budget total (4,96 % en 1985) et marquant une hausse de 70,1 % par rapport à 1985 ;

— *la recherche, l'énergie et l'industrie* sont presque stationnaires en pourcentage du budget mais gagnent, avec 778 millions d'écus, 10 % par rapport à 1985 ;

— *l'aide alimentaire*, avec 954 millions d'écus, est également stationnaire en pourcentage du budget (2,7 %) mais marque une augmentation de 23,6 % par rapport à 1985.

Le FEOGA-Orientation (865 millions d'écus), la pêche, les programmes méditerranéens (151 millions d'écus), les transports, la coopération avec les P V D d'Amérique latine et d'Asie enregistrent également de fortes progressions. Globalement, les crédits de paiements proposés pour les politiques structurelles sont en hausse de près de 60 % par rapport à 1985, et ceux de la coopération au développement (aide alimentaire incluse) de 26,3 %. *Il n'est pas douteux que la contrepartie de la discipline budgétaire imposée à l'Europe verte est cette hausse considérable et sans précédent des dotations des politiques structurelles.*

B . — Les principales nouveautés

Outre la discipline budgétaire et la correction des déséquilibres, déjà exposées, l'avant-projet de budget pour 1986 présente plusieurs nouveautés dont la moindre n'est pas l'effet de l'élargissement dans les finances communautaires.

1° *L'élargissement et les programmes intégrés méditerranéens*

a) *L'estimation du coût*

La Commission indique que, la Communauté et les États membres ayant clairement fait connaître que l'élargissement produirait ses effets le 1^{er} janvier 1986, « elle n'a prévu aucune autre solution en élaborant son avant-projet. » Celui-ci contient en effet tous les crédits nécessaires pour faire participer les nouveaux États-membres à toutes les politiques communautaires, conformément aux procédures de transition prévues dans les accords d'adhésion.

Comme lors des deux précédents élargissements, l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté se traduira de manière progressive dans le budget, tant pour les recettes que pour les dépenses.

(1) Doc. COM (85) 175, volume 7.

Concernant les recettes, les deux nouveaux États membres versent, sous réserve de dispositions particulières, l'intégralité des cotisations sucre-isoglucose, des droits de douane et des prélèvements agricoles. Le régime normal de T V A s'applique à l'Espagne, tandis que le Portugal verse une contribution ayant pour base son P N B. Au total, les recettes qui proviennent des deux nouveaux États-membres (les contributions T V A et P N B étant restituées à 87 % en 1986) (1) devraient s'élever, d'après les estimations de la Commission, à 3,359 milliards d'écus (3,015 milliards pour l'Espagne et 344 millions pour le Portugal).

Aucun régime particulier n'a été arrêté pour les dépenses. Une période d'adaptation sera sans doute elle aussi nécessaire et une réserve de 400 millions d'écus est proposée pour faire éventuellement face aux inexactitudes dans les estimations de dépenses.

La Commission a évalué, chapitre par chapitre dans son avant-projet, le montant des dépenses liées à l'élargissement. Pour les chapitres concernés, le tableau récapitulatif de présentation comporte en effet des notes en bas de page distinguant, pour l'ensemble des crédits inscrits, ceux qui permettent la poursuite des actions anciennes (paiements liés à des engagements de l'exercice), ceux qui découlent de l'élargissement, ceux qui correspondent à des actions nouvelles et enfin ceux qui résultent du « poids du passé » (paiements liés à des engagements antérieurs).

Au total, les crédits liés à l'élargissement s'élèvent, d'après la Commission, à 3,113 milliards d'écus en paiements et à 4,221 milliards en engagements. Ces chiffres doivent être rapprochés des prévisions de recettes versées par l'Espagne et le Portugal, qui s'élèvent à 3,359 milliards d'écus.

b) Les programmes méditerranéens

Pour compenser les conséquences de l'élargissement sur certaines régions agricoles des pays membres méditerranéens — notamment la Grèce — le Conseil européen de mars 1985 avait demandé que soient mis en œuvre des programmes intégrés méditerranéens (P I M), qui s'ajouteront aux contributions des fonds structurels et aux instruments d'emprunts et de prêts. Le règlement de base du mois de juillet 1985 prévoit qu'en 7 ans les P I M disposeraient de 6,6 milliards d'écus ainsi répartis : 1,6 milliard à fonds perdus sur la ligne additionnelle, 2,5 milliards sur les fonds structurels et 2,5 milliards sur fonds empruntés.

Dans l'avant-projet de budget pour 1986, la ligne des programmes méditerranéens reçoit 260 millions d'écus en crédits pour engagements et 151 millions d'écus en crédits pour paiements. La hausse par rapport à 1985 est de 85,71 % pour les engagements, et extrêmement forte pour les paiements puisque la dotation à cette ligne n'était en 1985 que de 10 millions d'écus. En 1986, les engagements totaux prévus au titre des P I M s'élèvent, avec la contribution des fonds, à 450 millions d'écus. En paiements, la dotation totale serait de 227 millions d'écus.

2° Le « poids du passé »

Par « poids du passé », la Commission entend les dépenses qui avaient été décidées les années précédentes sous formes d'engagements mais qui n'ont pas encore été effectuées, et qui grèvent en conséquence les budgets des exercices ultérieurs. Pour ces actions à caractère pluriannuel, les engagements inscrits au budget d'un exercice donnent lieu en effet à liquidation au cours de plusieurs exercices selon l'échéancier figurant en commentaire du budget.

La Commission évalue à 12,375 milliards d'écus les engagements restant à liquider et propose d'inscrire en 1986 une première série de crédits de paiements nouveaux pour un montant de 4,4 milliards d'écus, représentant environ 13 % de l'ensemble des crédits de paiement pour 1986.

(1) la restitution sera de 70 % en 1987, 55 % en 1988, 40 % en 1989, 25 % en 1990 et 5 % en 1991.

Constituée pour 4 milliards d'écus de dépenses non obligatoires, la résorption du « poids du passé » a pour conséquence de réduire à 2,5 milliards d'écus le solde disponible, dans le cadre du taux d'augmentation, pour les opérations engagées au titre de l'exercice 1986. Pour cette raison, la Commission propose d'écarter pour partie les paiements nés d'engagements antérieurs à 1986 du plafond de D N O résultant de l'application du taux.

Sur ce point encore, des divergences apparaîtront dans le débat budgétaire entre ceux qui, comme la Commission, estiment qu'il faut dépasser le plafond des D N O fixé par le « cadre de référence » et ceux qui entendraient au contraire réduire les moyens financiers des nouvelles politiques communes. Le Conseil « Économie-Finances » du 8 juillet, en définissant le « cadre de référence », avait « reconnu l'existence d'un problème dans ce domaine » et jugé qu'il conviendrait « de prendre en considération cette question dans le cadre de la procédure budgétaire. »

3° Les réserves

L'avant-projet comporte plusieurs réserves budgétaires qui ont pour but de résorber, pour certaines, le « poids du passé », et qui se caractérisent, lorsqu'elles intéressent des dépenses non-obligatoires, par le fait qu'elles sont inscrites au-delà du seuil d'augmentation de 7,1 %

a) *pour les trois fonds structurels*, les réserves sont destinées à supporter le « poids du passé », c'est-à-dire à permettre l'exécution des engagements antérieurs qui ont provoqué une accumulation de « dettes ». Ces réserves s'élèvent à 35 millions d'écus pour le FEOGA-Orientation, à 619 millions pour le F E D E R et à 730 millions pour le F S E, soit au total à 1,384 milliard d'écus.

b) *pour les « imprévus »*, la Commission propose un crédit de 400 millions d'écus, qu'elle présente comme un instrument destiné à couvrir les incertitudes liées aux effets financiers de l'élargissement et à améliorer les actions de lutte contre la faim dans le monde. Au même chapitre 101, le budget de 1985 comportait une réserve d'un montant de 5 millions d'écus seulement. La réserve spéciale demandée pour 1986 pèse ainsi d'un poids beaucoup plus lourd, et sans doute contestable, car la création de réserves est la négation de toute politique budgétaire prospective.

c) *pour la dépréciation des stocks d'intervention* dans le domaine agricole, qui sont actuellement évalués à 8 milliards d'écus, la Commission a prévu un nouvel article au chapitre 29 pour prendre des mesures spécifiques. Les crédits inscrits, et qui s'interprètent autant comme constituant une réserve que comme réalisant une budgétisation nouvelle, s'élèvent à 273 millions d'écus (stocks de beurre) et à 150 millions d'écus (stocks de viande bovine), soit au total un montant de 423 millions d'écus. Leur objet est de couvrir la dépréciation financière facultative des stocks.

*
* *

Il convient de noter également que la Commission présente dans la dernière section de son avant-projet de budget un *plan de prévisions financières triennales* (1986-1988), répondant d'ailleurs ainsi à un souhait exprimé par le Parlement européen dans sa résolution du mois de mai 1985 sur les orientations de la politique budgétaire pour 1986. On y relève notamment que la politique de la pêche, en raison de l'élargissement, verrait ses crédits accrus, de même que les actions de recherche, qui devraient atteindre en 1989 6 % du volume total du budget (contre 1,94 % en 1986). La compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni serait de 1,4 milliard en 1987, comme en 1986, et de 1,5 milliard en 1988. Il n'est pas douteux qu'une programmation financière, si elle avait été faite avec rigueur dans le passé, aurait utilement diminué l'hypothèque que constitue ce qui est appelé le « poids du passé » dans l'avant-projet de 1986.

II. — LES SÉVÈRES ARBITRAGES RENDUS PAR LE CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

C'est à la *majorité qualifiée* que le Conseil a adopté, en première lecture, le 18 septembre 1985, le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986. Trois États-membres, en effet, ont émis un vote négatif sur le texte issu des délibérations. Les divergences portaient principalement sur les dépenses non obligatoires : la Grèce considérait que la dotation des programmes intégrés méditerranéens était insuffisante, l'Irlande exprimait son désaccord sur les crédits finalement retenus pour le FEDER et le Fonds social, et l'Italie considérait que les crédits retenus représentaient en termes réels, en raison de l'inflation et des effets de l'élargissement, un pas en arrière par rapport au budget de 1985.

Le Conseil a opéré des réductions très sensibles dans certains secteurs, et n'a pas pris intégralement en compte, comme il l'a lui-même reconnu, les effets de l'élargissement. Le projet qu'il a adopté en première lecture a soulevé de vives critiques de la part du Parlement européen, de la Commission et, bien évidemment, des observateurs espagnols et portugais.

A. — Les principales dotations

Le volume global du projet adopté par le Conseil est le suivant :

— *Crédits de paiements* : 32.056 millions d'écus alors que la Commission en demandait 35.050 millions, c'est-à-dire une *réduction de 3 milliards d'écus*.

— *Crédits d'engagements* : 34.218 millions d'écus, contre 36.359 millions demandés par la Commission, c'est-à-dire une *réduction de 2,14 milliards d'écus*. (1)

1° *Les dépenses agricoles (FEOGA — Garantie)*

Les crédits de la politique agricole commune n'ont pas donné lieu, cette année, à des divergences entre les États-membres. Le Conseil a, en effet, approuvé la dotation de 21,012 milliards d'écus, en paiements comme en engagements, demandés par la Commission (Garantie des marchés agricoles et autres mesures). Il a donc repris à son compte la rigueur qui avait présidé aux choix de la Commission dans ce secteur et dont on avait observé qu'elle s'appliquait à la seule politique agricole commune. Le montant retenu correspond d'ailleurs au « plafond » que le Conseil Économie-Finances du 8 juillet 1985 avait arrêté pour déterminer le « cadre de référence » des dépenses relatives aux marchés agricoles.

2° *Les autres dépenses obligatoires*

Le Conseil a opéré des réductions dans les crédits des dépenses obligatoires autres qu'agricoles (notamment la pêche, partiellement l'aide alimentaire, la coopération avec les pays du bassin méditerranéen, les restitutions et remboursements) pour un montant de 300 millions en crédits de paiements (crédits totaux dans le projet : 4.507 millions d'écus) et 600 millions d'écus en engagements (crédits totaux dans le projet : 4.423 millions d'écus).

3° *Les dépenses non obligatoires (DNO)*

C'est principalement à l'encontre des dépenses non obligatoires que les réductions ont été opérées par le Conseil : alors que la Commission avait demandé 9.021 millions d'écus en cré-

(1) Ces montants correspondent aux taux d'appel de T V A suivants :

- taux uniforme : 1,065 % ;
- taux appelé au Royaume-Uni : 0,642 % ;
- taux appelé en R F A : 1,128 % ;
- taux appelé dans les autres États membres (Portugal excepté) : 1,175 %.

aits de paiements (10.546 millions en crédits d'engagements), les Ministres n'ont retenu que 6.536 millions d'écus (8.782 millions en engagements). La différence est appréciable (environ 2,5 milliards en paiements et 1,76 milliard en engagements) et se répartit comme suit entre les principaux chapitres (en crédits de paiements) :

— *FEDER* : 1.668 millions d'écus, contre 2.600 millions demandés par la Commission ;

— *Fonds social* : 1.447 millions d'écus, contre 2.400 millions demandés ;

— *P.I.M.* : 85 millions d'écus, contre 151 millions demandés ;

— *Énergie, Recherche, Industrie, Innovation* : 736 millions d'écus, correspondant à peu près aux demandes de la Commission. Pour la recherche, les crédits arrêtés par le Conseil sont en hausse de 11 % par rapport au budget de 1985.

— *Aide alimentaire* : 507 millions d'écus, soit un chiffre identique à celui du budget de 1985, contre 633 millions demandés par la Commission. Le Conseil a également supprimé la réserve inscrite au chapitre 101 (400 millions d'écus) et dont on se souvient qu'elle était proposée en partie pour subvenir aux imprévus dans ce secteur. Un commentaire du Conseil assortit ainsi cette réduction : « Le Conseil considère que les crédits qu'il a inscrits à ce titre au projet de budget constituent une base adéquate pour l'exécution de l'aide alimentaire de la Communauté. Il ne cessera pas de suivre avec attention l'évolution de la situation dans les pays concernés et se déclare prêt à revoir les dispositions qu'il a prises à la lumière des besoins à rencontrer ». Plus simplement, le Conseil préfère une approche empirique de l'aide alimentaire et renonce à s'engager davantage dans ce secteur comme l'aurait souhaité la Commission.

A condition de déduire les montants votés en 1985 par le Parlement européen sans l'accord du Conseil, le projet de budget se conforme au taux maximal d'augmentation des DNO, arrêté en 1986 à 7,1 %, en crédits d'engagements comme en crédits de paiements. L'augmentation, en valeur absolue par rapport à 1985, est de 433,3 millions d'écus en paiements et de 582,2 millions en engagements.

B. — La méconnaissance de l'élargissement

En réduisant à ce point les crédits inscrits au titre du FEDER et du Fonds social, le Conseil était conscient de ne pas tenir compte de l'intégralité des effets de l'élargissement dans le projet de budget de 1986. Alors que l'avant-projet établissait un relatif équilibre entre les versements de l'Espagne et du Portugal et les bénéficiaires, exprimés en termes financiers, que ces deux pays tireraient en 1986 de leur appartenance à la Communauté, le projet du Conseil fait apparaître un solde négatif de plus de 200 millions d'écus à leur détriment, *contrairement aux traités d'adhésion qui ont prévu la règle de la neutralité budgétaire*. Dès leur adhésion, l'Espagne et le Portugal deviendraient ainsi, selon cette version, des « *contributeurs nets* ».

Reconnaissant que le projet était artificiellement bas, le Président du Conseil « Budgets » a déclaré que celui-ci avait agi « par tactique » pour éviter une surenchère trop importante de la part du Parlement européen en première lecture. Le Conseil s'approprierait, en effet, à accepter en seconde lecture les crédits que le Parlement devrait ajouter au cours de sa période de session du mois de novembre prochain. De la sorte, les engagements pris par les Ministres au cours des négociations d'adhésion seraient respectés, et « tout sera conclu en deuxième lecture », concluait le Président luxembourgeois du Conseil « Budgets ».

A l'issue de ses travaux, le Conseil avait fait une déclaration dans des termes plus officiels pour se dire « prêt à reconsidérer les crédits inscrits au titre du FEDER et du FSE lors de la deuxième lecture du projet de budget et à s'assurer à cette occasion que les montants nécessaires pour respecter les engagements découlant des négociations d'adhésion soient mis à la disposition des deux nouveaux États-membres, compte tenu de la reconduction des crédits pour engagements et des crédits pour paiements inscrits au budget de 1985 au profit des Dix ». Le Conseil a renouvelé cette déclaration quelques jours plus tard pour apaiser les critiques par son projet avait provoquées de la part de la Commission, du Parlement européen et des deux futurs nouveaux partenaires de la Communauté.

Et, de fait, il y a *dans l'attitude du Conseil une contradiction notoire*, car il ne peut à la fois avoir décidé l'élargissement de la Communauté, même si les procédures nationales de ratification ne sont pas achevées, et refuser de donner à cette décision une dimension budgétaire. Si le Conseil a un souci très louable de ménager les deniers de la Communauté et de rechercher la meilleure utilisation possible des ressources disponibles, on ne peut que relever de sa part une certaine *inconséquence entre ce qu'il a décidé au printemps et ce qu'il prévoit à l'automne*.

La question posée est, en réalité, de *savoir si les dépenses résultant de l'élargissement doivent entrer dans le « cadre de référence »*. Il semblerait que l'Allemagne fédérale le voudrait, alors que les autres États-membres y seraient hostiles. Au mois de juillet 1985, lorsqu'il définissait ce cadre conformément aux principes de la discipline budgétaire, le Conseil « Économie-Finances » avait eu une *attitude d'attente* en indiquant que « les incidences de l'élargissement seront examinées au cours de la procédure budgétaire ». Cette formulation laissait la question posée. Elle l'est encore avant la première lecture par le Parlement européen puisque, même si le principe de limitation de la dépense a été retenu par le Conseil au début de la procédure, celle-ci ne s'achève — dans la meilleure des hypothèses et sauf à envisager un rejet de la part du Parlement — qu'après les deux lectures effectuées par les deux branches de l'autorité budgétaire.

Il reste que la *méthode*, ou la « tactique », *du Conseil paraît pour le moins étrange*, même s'il peut à juste titre craindre les excès dont le Parlement européen s'est montré capable dans le passé en matière budgétaire. Son attitude démontre également l'échec de la « *concertation interinstitutionnelle* », qui n'a été que de pure forme. Malgré les rencontres intervenues à ce stade de la procédure entre le Conseil et le Parlement, aucun élément positif et aucun début de convergence ne se sont, en effet, dessinés entre les deux institutions.

C. — LA DÉFIANCE A L'ÉGARD DU « POIDS DU PASSÉ »

Concernant le financement des engagements pris par la Communauté au cours des exercices antérieurs, le Conseil a, comme pour les effets de l'élargissement, adopté une *attitude attentiste*. Il a, en effet, donné « à la Présidence un mandat exploratoire afin d'approfondir cette question avec la Commission en connaissance du point de vue de l'autre branche de l'autorité budgétaire (le Parlement européen) et de dégager les grandes lignes d'une solution ». Cette attitude est, d'ailleurs, conforme à la position du Conseil « Économie-Finances » du mois de juillet, qui avait reconnu l'existence d'un problème posé par le « poids du passé » et était convenu « de prendre en considération cette question dans le cadre de la procédure budgétaire ». Il semble que les États-membres aient sur la question des positions divergentes : les uns estiment que le plafond des DNO fixé par le « cadre de référence » doit être dépassé, les autres qu'il doit être observé et que, en conséquence, des réductions doivent être opérées dans les crédits affectés aux nouvelles politiques communes.

Quoi qu'il en soit, et quel que soit le résultat final de la procédure budgétaire, le Conseil a apparemment agi à ce sujet à l'encontre des efforts entrepris par la Commission pour modérer, dans le budget de 1986, la croissance des crédits pour engagements et éviter ainsi d'hypothéquer l'avenir. Les réductions opérées par le Conseil sur l'avant-projet de la Commission font apparaître en effet une *sévérité bien plus grande à l'égard des crédits pour paiements qu'à l'égard des crédits pour engagements*. Le Commissaire européen chargé du budget a, d'ailleurs, fait observer à ce sujet que la Commission s'était efforcée, dans son avant-projet, d'éliminer le déséquilibre entre les crédits de paiements et les crédits d'engagements qui, au cours des derniers exercices, avaient constamment augmenté. Il déplorait, en conséquence, que le Conseil ait, en sens contraire, réduit moins que de coutume les crédits d'engagements, car le *résultat risque d'en être que, au lieu de s'amenuiser, le « poids du passé » continuerait d'augmenter*.

Deux observations d'inégale importance doivent aussi être présentées sur la préparation du budget général des Communautés européennes pour 1986.

a) *La convergence entre la Commission et le Parlement européen*

Si une profonde divergence de vues existe, pour l'instant, entre le Conseil et le Parlement européen sur le volume et les structures du prochain budget des Communautés, une convergence de vues existe au contraire entre la Commission et le Parlement européen. Cette constatation figure dans le texte même de l'avant-projet de budget, où la Commission indique que ses propositions correspondent aux orientations budgétaires définies par l'Assemblée au cours de sa période de session du mois de mai 1985. Au moment de la tentative de concertation entre le Conseil et le Parlement, à la mi-septembre, la délégation de l'Assemblée faisait savoir pour sa part qu'elle approuvait de nombreux aspects de l'avant-projet de la Commission, et notamment la liquidation progressive du « poids du passé », la création de réserves budgétaires importantes, l'augmentation des crédits pour les fonds structurels et les nouvelles politiques. La délégation formulait également des demandes, qui seront assurément reprises au cours du débat budgétaire, tendant à l'écoulement progressif des stocks agricoles et à la création d'une ligne budgétaire « Eurêka ».

b) *La France en passe de devenir contributeur net*

D'après les estimations des experts de la Communauté, les prévisions sur les contributions des États-membres au cours des prochaines années font apparaître que la France devrait enregistrer, à partir de 1986, un déficit, qui devrait s'aggraver assez rapidement, vis-à-vis du budget communautaire. Le solde de la France avait été jusqu'à présent positif en raison de retombées financières dont elle avait bénéficié. Mais les experts expliquent que ces retombées, qui provenaient de la politique agricole commune, se sont progressivement amenuisées au profit des pays du nord de l'Europe. Ceux-ci, tel le Royaume-Uni, qui est devenu depuis peu exportateur de céréales, ont progressivement amélioré leur rentabilité et ont bénéficié de manière croissante du soutien financier de la Communauté. Les limitations apportées au budget agricole et le fait que les crédits qu'il octroie sont davantage perçus par les États du nord de l'Europe ont pour résultat arithmétique que les fonds reçus par la France du FEOGA-Garantie diminuent d'année en année.

Cette situation est une raison supplémentaire pour condamner les mécanismes de compensation budgétaire conçus au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et pour considérer que, avec des taux modulés de T.V.A., ils ne peuvent être durables.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 16 OCTOBRE 1985

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986 et du projet de budget arrêté par le Conseil en première lecture,

S'étant référée à l'accord trouvé par le Conseil européen de Fontainebleau au mois de juin 1984 sur le « paquet financier » et à la décision du 7 mai 1985 du Conseil sur les ressources propres,

La Délégation,

— rappelle que le prochain exercice budgétaire sera marqué, à condition que les procédures nationales de ratification soient achevées au 31 décembre 1985, par l'appartenance de l'Espagne et du Portugal à la Communauté et par un volume accru de ressources propres grâce au passage de 1 % à 1,4 % du plafond d'appel de T.V.A. ;

— note qu'un « cadre de référence » a été défini par le Conseil pour mettre en œuvre le principe de discipline budgétaire, et que la correction des déséquilibres budgétaires sera faite par la recette et non par la dépense ;

— observe que l'arrêt tardif du budget général de 1985 a provoqué un retard dans le déroulement habituel de la procédure budgétaire de 1986 et pourrait empêcher que celle-ci soit achevée dans les délais fixés par les traités.

Sur les effets de l'élargissement

La Délégation approuve le souci du Conseil de mesurer avec rigueur les effets financiers de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté et sa volonté d'éviter que l'élargissement pèse trop lourdement sur le budget communautaire.

Elle décele cependant une certaine inconséquence dans l'attitude du Conseil entre sa décision d'élargir la Communauté à l'Espagne et au Portugal et son refus de donner à cette décision une dimension budgétaire.

Elle juge en toute hypothèse qu'il ne serait pas convenable que la règle de la neutralité budgétaire admise dans les négociations d'adhésion ne soit pas appliquée dès le prochain exercice.

Elle comprend les raisons qui ont conduit la Commission et le Conseil à présenter, sous des formes différentes, le projet budgétaire d'une Communauté de douze membres, mais rappelle que l'élargissement ne pourra être considéré comme définitivement acquis que lorsque les procédures nationales de ratification auront été achevées.

Sur la correction des déséquilibres budgétaires

La Délégation déclare une nouvelle fois son opposition au principe de compensation budgétaire au profit des États membres qui se disent « contributeurs nets », et rappelle que cette pratique constitue un détournement du budget communautaire dont le rôle est de financer les dépenses communes existantes et non d'assurer un prétendu « juste retour » au profit de certains États membres.

Elle constate que le mécanisme retenu au Conseil européen de Fontainebleau se traduira dans le budget de 1986 par l'appel de taux de T.V.A. marquant des écarts très larges d'un État membre à l'autre.

Elle fait observer que l'existence de compensations budgétaires réduit le volume des ressources propres disponibles et elle exprime la crainte que le nouveau plafond de T.V.A. ne suffise plus à brève échéance à faire face aux besoins de la Communauté.

Sur le « cadre de référence »

La Délégation est convaincue que le principe de discipline budgétaire ne doit pas avoir pour but de limiter les dépenses mais doit rechercher la meilleure utilisation possible des fonds communautaires.

Elle s'étonne de l'usage sélectif qui est fait du « cadre de référence » tracé par le Conseil et juge qu'il n'aurait pas fallu poser une règle générale si elle ne devait pas s'appliquer également à l'ensemble des secteurs d'activité de la Communauté.

Sur les dépenses agricoles

La Délégation souligne que la rigueur dont la Commission a fait preuve pour appliquer le principe de la discipline budgétaire n'a prévalu qu'à l'encontre des dépenses agricoles et elle

constate que la part relative du financement de la politique agricole commune dans le budget est en diminution par rapport à l'exercice précédent.

Elle considère que le « cadre de référence » retenu par le Conseil pour déterminer le montant des dépenses agricoles ne doit pas être interprété comme constituant une limite rigide, mais doit pouvoir être adapté à des circonstances exceptionnelles qui justifieraient son dépassement.

Elle constate que les effets de l'élargissement et le principe de la discipline budgétaire se traduisent par une réduction relative des crédits de la politique agricole commune et une augmentation corrélative de ceux des fonds structurels et des programmes intégrés méditerranéens, et que la France subit plus que les autres États membres les conséquences de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Elle observe également que le système des compensations budgétaires accroît la participation financière de la France aux dépenses communes.

Elle attire solennellement l'attention sur le fait que l'ensemble de ces facteurs risque de faire de la France un nouveau « contributeur net » au budget de la Communauté dès 1986.

Sur le « poids du passé »

La Délégation considère que la notion de « poids du passé » dénote une certaine imprévoyance de la part des autorités budgétaires de la Communauté, car elle laisse entendre que l'évolution des engagements successivement souscrits au cours des précédents exercices n'a pas su être maîtrisée.

Elle pense qu'une programmation financière pluri-annuelle, comme celle qui est présentée par la Commission dans son avant-projet, aurait pu dans le passé réduire les conséquences des échéances auxquelles la Communauté est soumise.

Elle constate que le Conseil a opéré des réductions plus importantes dans les crédits de paiements que dans les crédits d'engagements proposés par la Commission pour 1986, et que cette pratique risque d'avoir pour résultat d'aggraver au lieu de réduire le « poids du passé ».

Sur les débuts de la procédure budgétaire

La Délégation estime que l'attitude attentiste du Conseil à l'égard des effets de l'élargissement et du « poids du passé » relève d'une méthode contestable d'élaboration du budget, le Conseil n'ayant pas usé de l'initiative que lui confèrent les traités dans le domaine budgétaire.

Elle regrette que les rencontres intervenues entre les deux branches de l'autorité budgétaire en début de procédure aient abouti à un constat de désaccord et aient illustré une fois de plus l'échec des tentatives de concertation interinstitutionnelle.

CHAPITRE II

POLITIQUE AGRICOLE

LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A L'UTILISATION DES ANABOLISANTS DANS L'ÉLEVAGE

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I. — La directive du 31 juillet 1981 et l'élaboration de nouvelles propositions de la commission.
- II. — La relance des querelles sur l'emploi des hormones et les modifications apportées par la commission à sa proposition de juin 1984.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 6 juin 1985.

*
* *
*

A la suite de l'émotion soulevée en septembre 1980 par les controverses sur l'emploi des hormones dans l'élevage, et du boycott « européen » de la viande de veau, qui avait eu, en France notamment, de graves conséquences sur l'équilibre du marché et le niveau des prix, le Conseil avait pris en septembre 1980 une position de principe « favorable à l'interdiction de l'utilisation d'oestrogènes » dans l'élevage et avait chargé la Commission d'élaborer des propositions de réglementation communautaire conformes à cette orientation.

Examinant ces propositions (1), votre Délégation avait insisté sur l'urgence, dans l'intérêt des producteurs aussi bien que des consommateurs, de l'adoption d'une réglementation harmonisant au niveau communautaire des législations nationales disparates, dans le respect des principes d'égalité de concurrence et de libre circulation des produits.

Malheureusement, cinq ans plus tard, et au moment où l'actualité fait rebondir la querelle sur l'usage des anabolisants dans l'élevage, aucune décision n'est encore intervenue, et des nouvelles propositions de la Commission, soumises au Conseil en juin dernier, ont d'emblée été vivement contestées par les consommateurs.

I. — LA DIRECTIVE DU 31 JUILLET 1981 ET L'ÉLABORATION DE NOUVELLES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A. — La directive de juillet 1981

Le 30 septembre 1980, le Conseil agricole était parvenu à un accord de principe sur l'harmonisation au plus haut niveau des législations sur l'usage des anabolisants dans l'élevage. Le communiqué de la session du Conseil indiquait en effet que les ministres avaient « dégagé une

(1) Cf. sur ces propositions les conclusions de la Délégation n° 30/80 et 51/81 adoptées sur le rapport de M. Marcel Daunay.

orientation favorable à l'interdiction de l'utilisation d'oestrogènes, sans faire de distinctions entre naturels et artificiels », et qu'ils avaient jugé opportune « une harmonisation plus poussée de la législation au niveau communautaire également pour les médicaments vétérinaires ainsi que sur un système efficace de contrôle dans ce domaine, aussi bien au niveau des viandes abattues qu'à la production. »

Chargée d'élaborer « des propositions de réglementation conformes à cette orientation », la Commission avait soumis au Conseil trois textes :

— une proposition de règlement du 31 octobre 1980 « relatif à l'utilisation de substances à action hormonale et thyrostatique chez les animaux domestiques », « texte cadre » qui prévoyait l'interdiction générale de l'usage des hormones dans l'élevage (sauf le cas d'usage — contrôlé — d'hormones naturelles à des fins thérapeutiques) et les différents contrôles qui devaient assurer le respect de cette interdiction (contrôle des viandes, examen des animaux vivants dans les exploitations et les abattoirs, contrôle de l'usage thérapeutique d'un certain nombre de substances limitativement énumérées) ;

— deux propositions de règlement du 6 janvier 1981 relatives respectivement à l'usage thérapeutique des hormones (liste des substances utilisables, conditions d'utilisation, de mise sur le marché et de distribution) et au contrôle et à l'examen des animaux et viandes.

Ces textes, qui avaient reçu un avis favorable du Parlement européen, n'ont jamais pu être adoptés par le Conseil. L'unanimité à laquelle étaient parvenus en septembre les États membres, dont les législations internes étaient très diverses (aucune restriction à l'usage des hormones en Grande-Bretagne et en Irlande, interdiction totale — au moins en principe — en France, en Italie, au Danemark et dans les pays du Bénélux, interdiction des seules hormones artificielles en R.F.A.), s'est en effet assez rapidement dissipée, et certains États membres, en particulier la Grande-Bretagne, ont remis en question le principe de l'interdiction totale des substances anabolisantes.

Des divergences d'opinion s'étaient aussi manifestées sur le choix entre une liste « positive » de substances autorisées ou une liste « négative » de substances interdites, et sur le coût des contrôles prévus par les textes proposés. Enfin, certains États membres insistaient sur la nécessité d'une étude scientifique préalable.

Devant l'impossibilité de surmonter ces divergences, le Conseil s'était résigné à une solution d'attente et de compromis et avait adopté une directive.

Le contenu de cette directive (n° 81-602 du 31 juillet 1981) était le suivant :

— La mise sur le marché et l'utilisation des hormones artificielles reconnues comme dangereuses, le stilbène et ses dérivés et les substances thyrostatiques, étaient interdits (art. 3), cette interdiction devant être appliquée par les États membres dans les deux mois suivant la notification de la directive (art. 9).

— Les autres substances hormonales pouvaient être administrées à des fins thérapeutiques, par un vétérinaire ou, dans certains cas, sous sa responsabilité directe (art. 4).

— En ce qui concerne l'usage à des fins d'engraissement des hormones dites « naturelles » (œstradiol 17 β, progestérone, testostérone) et de deux hormones « artificielles », le trenbolone et le zéranol au sujet desquelles les États membres étaient très partagés, le Conseil s'engageait à prendre une décision « le plus tôt possible » et sur propositions de la Commission.

En attendant, « les réglementations nationales en vigueur ainsi que les arrangements conclus par les États membres relatifs à ces substances » demeuraient en vigueur, et les États membres ne pouvaient « autoriser de nouvelles substances » (art. 5) avant l'intervention d'une réglementation communautaire.

— La Commission devait, pour sa part, soumettre au Conseil « au plus tard le 1^{er} juillet 1984 », un rapport sur l'expérience acquise et l'évolution scientifique, « assorti, le cas échéant, de propositions tenant compte de cette évolution » (art. 8).

B. — Les propositions de juin 1984

Conformément aux orientations retenues, la Commission a engagé des consultations scientifiques et a élaboré, au vu des conclusions qui lui ont été soumises, une proposition de directive modifiant la directive de 1981, et qui a été présentée au Conseil le 12 juin 1984.

1. — *Les conclusions des études scientifiques demandées par la Communauté*

Afin de permettre au Conseil, conformément à l'article 5 de la directive de 1981, de disposer des éléments nécessaires pour se prononcer « le plus tôt possible » sur l'administration aux animaux d'élevage de trois substances hormonales dites « endogènes » (parce qu'analogues à celles élaborées par l'organisme) et de deux substances « exogènes », le trenbolone, produit de synthèse, et le zéranol, produit d'origine végétale, la Commission a donné mandat au Comité scientifique vétérinaire, au Comité scientifique de l'alimentation animale et au Comité scientifique de l'alimentation humaine, de lui faire rapport sur la question suivante : « L'emploi, aux fins d'engraissement, des substances suivantes : œstradiol 17 β , testostérone, progestérone, trenbolone et zéranol, a-t-il un effet nocif sur la santé ? »

Un groupe de travail auquel ont participé des membres des trois comités a adopté le 22 septembre 1982 un rapport, qui a ensuite été soumis pour avis à chacun des trois Comités scientifiques, ces avis ayant été rendus entre novembre 1982 et février 1983.

Les trois Comités n'ont pas remis en cause les conclusions et recommandations du groupe, qui étaient les suivantes :

« Le groupe de travail scientifique estime que l'emploi d'œstradiol 17 β , de testostérone et de progestérone et des dérivés qui donnent facilement le composé initial à l'hydrolyse après absorption au lieu d'application, ne présente pas d'effet nocif pour la santé du consommateur si ces substances sont utilisées dans les conditions appropriées comme stimulateurs de croissance des animaux d'exploitation.

L'appréciation des données relatives au trenbolone et au zéranol a fait apparaître que certaines données relatives à la dose sans effet hormonal font encore défaut, de même que la toxicologie de ces composés et de leurs métabolites.

Le groupe de travail scientifique estime que des informations complémentaires devraient être fournies pour qu'une conclusion définitive puisse être donnée en ce qui concerne le trenbolone et le zéranol.

Des programmes permettant de contrôler et de surveiller convenablement l'emploi des agents anabolisants sont indispensables.

Il convient de poursuivre les recherches concernant l'importance de l'emploi actuel de la dose « sans effet hormonal » en fonction des effets négatifs des substances anabolisantes. »

2. — *La proposition de directive du 12 juin 1984*

La proposition de directive, destinée à modifier la directive de juillet 1981, élaborée par la Commission, suit assez fidèlement pour ce qui est des substances autorisées ou prohibées les conclusions des Comités scientifiques, et prévoit que l'autorisation des substances et les conditions d'emploi seront établies selon une procédure communautaire. En revanche, l'harmonisation des contrôles resterait, dans un premier temps au moins, assez limitée.

a) *Les substances autorisées*

La directive repose sur le principe de la liste positive : une liste de produits contenant des substances autorisées sera établie au niveau communautaire par le Comité vétérinaire permanent, les autres demeurant interdits.

Les substances autorisées seraient, dans un premier temps, les hormones endogènes : œstradiol 17 B, progestérone, testostérone et leurs dérivés. Pour le trenbolone et le zéranol, la Commission, suivant l'avis du groupe scientifique, estime « nécessaire de rassembler des données supplémentaires avant d'émettre une conclusion définitive » : elle propose donc d'interdire provisoirement ces deux substances. Une fois démontrée leur innocuité, l'inclusion éventuelle du trenbolone et du zéranol dans la liste des substances autorisées ne pourra, de toute façon, avoir lieu qu'avec l'accord du Conseil « statuant à la majorité qualifiée » (art. 5 nouveau § 5) : cette procédure exceptionnelle est sans doute motivée par les controverses suscitées par ces deux produits.

D'autres substances nouvelles pourraient être en outre ajoutées par la Commission sur avis du Comité vétérinaire — ou par le Conseil à la majorité qualifiée en cas d'avis contraire ou d'absence d'avis du Comité vétérinaire — à la « liste positive », sous trois conditions (art. 5 nouveau § 4) :

- qu'elles aient « un effet favorable sur la production des animaux d'exploitation » ;
- qu'elles ne mettent pas en danger la santé des animaux ni des humains et ne modifient pas les caractéristiques des produits d'animaux d'exploitation ;
- qu'elles soient conformes aux directives de 1981 sur les produits vétérinaires.

• Les limites de l'harmonisation

L'harmonisation des législations nationales réalisée par l'adoption et l'application de la directive resterait cependant limitée, puisque chaque État membre resterait libre de ne pas autoriser sur son territoire la commercialisation et l'utilisation des substances des produits approuvés au niveau communautaire — sous réserve de ne pas s'opposer à la libre circulation des animaux et viandes provenant d'États membres où ces substances et produits ont été autorisés. Les autorisations communautaires représenteraient donc un niveau de tolérance « maximal » sur lequel les États membres seraient libres de ne pas s'aligner. En revanche, tous les États membres resteraient tenus de respecter les interdictions prévues par la directive.

b) *Les conditions d'emploi*

La Commission, qui précise dans l'exposé des motifs « qu'une substance ne peut être autorisée que si des conditions d'emploi ont été établies », charge les États membres de s'assurer que ces substances :

- ne soient administrées aux animaux d'exploitation que par des implants localisés dans des parties de l'animal éliminées à l'abattage ;
- que les animaux traités soient identifiés, et ne puissent être abattus avant un certain temps d'attente ;
- que les substances en cause soient administrées par un vétérinaire.

Il s'agit là des « principes de base » et généraux de l'utilisation.

Quant au détail des règles d'utilisation (dosage, contrôle des conditions d'utilisation, durée du « temps d'attente », moyens d'identification des animaux), il sera défini, comme la liste des spécialités commercialisables et utilisables dans la Communauté, à l'échelon communautaire, selon la procédure du « comité vétérinaire », et « en conformité avec les principes et critères » posés par les directives sur les spécialités vétérinaires. Il n'y aura donc pas seulement approbation et définition communautaire des substances concernées, mais aussi des produits les contenant, des conditions dans lesquelles ils peuvent être utilisés, et des moyens de faire respecter ces conditions.

c) *Le contrôle*

La proposition de directive définit les grandes lignes du contrôle qui devra être exercé. Elle prévoit également que des méthodes d'analyse pourront être définies au niveau communautaire (art. 11 § 2) ainsi que des mesures destinées à « assurer l'application uniforme des

contrôles ». Mais, dans l'immédiat, l'application et certaines des modalités du contrôle (méthodes d'analyse et d'enquête, fréquence des contrôles) relèveront des États membres et de leurs « autorités compétentes » : il n'y aurait donc guère d'harmonisation réelle.

• Étendue et nature du contrôle exercé par les États membres

Aux termes de l'article 7 nouveau, les États membres seraient chargés de contrôler :

- l'interdiction d'utilisation des substances non autorisées,
- les animaux, viandes et produits « pour déceler la présence éventuelle de résidus de substances interdites »,
- les conditions d'utilisation des produits autorisés.

• Les modalités du contrôle

Les États membres devront mettre en œuvre un certain nombre de méthodes de contrôle :

— contrôles officiels par sondages sur place « aux niveaux de la fabrication, de la manutention, de l'entreposage, du transport, de la distribution et de la vente » pour déceler les substances interdites ;

— contrôles par sondages dans les exploitations pour déceler la présence de ces substances, y compris par prélèvement d'échantillons sur les animaux ;

— prélèvements par sondages et analyse d'échantillons sur les animaux et les viandes, pratiqués dans les abattoirs ;

— en cas de contrôle positif, enquête dans l'exploitation et recherche de l'origine de la substance concernée, marquage et analyse des animaux « suspects », destruction des animaux et viandes contenant des substances interdites.

On retrouve dans ces propositions les grandes lignes de la méthode de contrôle préconisée en 1981 : contrôle « normal » par sondage complété par un contrôle « intensif » en cas de contrôle « normal » se révélant positif. Mais la précision de la proposition de directive est très inférieure à celle — pourtant encore insuffisante — des propositions de 1981 qui prévoyaient au moins une certaine harmonisation « quantitative » des contrôles : le nombre des prélèvements annuels à effectuer, la durée et les modalités du contrôle intensif...

On peut donc craindre que les contrôles prévus ne soient effectués dans les différents États membres avec un zèle, une ampleur — et des moyens techniques et financiers — trop inégaux pour garantir dans tous les cas leur efficacité et leur qualité. Il est d'autre part à craindre, comme lors de l'examen des propositions de 1981, que certains États membres ne s'opposent à l'adoption de mesures de contrôle jugées trop coûteuses ou peu praticables.

II. — LA RELANCE DES QUERELLES SUR L'EMPLOI DES HORMONES ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION A SA PROPOSITION DE JUIN 1984

Dès la parution de la proposition de directive, le Bureau européen des organisations de consommateurs a adressé au Président du Conseil agricole — alors le ministre français de l'agriculture — une « lettre ouverte » affirmant que la proposition de la Commission « n'apportait aucune solution aux problèmes posés depuis 1980 ». Estimant avoir été insuffisamment consulté, le B.E.U.C. soulignait en particulier que la Commission adoptait une position « ambiguë » sur le trenbolone et le zéranol, qu'elle ne proposait pas une harmonisation suffisante de l'usage des hormones « naturelles », compte tenu des risques d'abus, et qu'elle négligeait l'aspect économique du problème : pour le B.E.U.C. en effet, il est « insensé » d'encourager le développement de la production résultant de l'utilisation d'hor-

mones. L'opposition des consommateurs européens s'est renforcée avec les polémiques nouvelles suscitées par l'emploi d'hormones dans l'élevage, et elle paraît devoir être partagée par le Parlement européen. Dans ces conditions, et bien que la Commission ait déjà remanié sa proposition de juin 1984, on peut craindre que la réglementation communautaire ne soit pas près de voir le jour, ce qui serait préjudiciable aussi bien aux consommateurs qu'aux producteurs.

A. — Les nouvelles polémiques autour de l'usage des anabolisants

L'usage des anabolisants continue de susciter polémiques et inquiétudes, et l'actualité récente vient d'en donner deux exemples avec la controverse sur la nouvelle législation française et la découverte en Belgique — où l'usage de toutes les substances anabolisantes est actuellement interdit — d'un vaste « trafic d'hormones ».

1. — Les controverses sur la nouvelle législation française

a) La loi du 17 juillet 1984

Adoptée en juin 1984 par le Parlement français, la loi du 17 juillet 1984 relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances, dont le rapporteur au Sénat était notre collègue M. Chupin, a modifié — et remis en ordre — la législation française relative aux anabolisants, qui interdisait l'usage des oestrogènes, mais était beaucoup plus floue — voire muette — en ce qui concerne les autres substances naturelles ou artificielles, et était en tous cas difficilement applicable. La nouvelle législation, élaborée après consultation d'une commission d'experts, s'analyse comme suit :

— Sont interdits — conformément à la directive de juillet 1981 — les stilbènes et dérivés et les substances à action thyrostatique ;

— les autres substances anabolisantes ne peuvent être utilisées qu'à condition :

• d'entrer dans la composition de médicaments satisfaisant au code de la Santé publique — c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché,

• d'être administrées par un vétérinaire, sauf si elles sont utilisées pour la préparation des femelles à la reproduction ;

— les denrées animales ou d'origine animale contenant des résidus de substances non autorisées sont retirées de la consommation humaine et animale.

Les textes d'application de la loi ont prévu les moyens destinés à en assurer le respect, et en particulier :

— l'identification des animaux traités (le « bouclage ») ;

— les renseignements à fournir sur le traitement administré (une seule implantation est autorisée pendant la vie de l'animal), et en particulier la date à partir de laquelle l'animal pourra être abattu. Ces renseignements doivent figurer sur la « boucle » portée par l'animal et sur un certificat établi par le vétérinaire et qui doit être fourni au service d'inspection des viandes ;

— des contrôles doivent être effectués à tous les stades, et, outre les saisies des viandes et animaux non conformes, la loi prévoit des sanctions civiles et pénales.

Toutefois, le décret prévu à l'article 7 de la loi pour préciser les conditions du contrôle des viandes et de l'information des consommateurs, n'est pas paru.

La loi de 1984 tend donc à remplacer un régime d'interdiction assez imprécis — et mal respecté — par un système de « liste positive » de produits autorisés sous réserve du respect de conditions d'emploi bien définies et soumises à contrôle.

Ce régime est d'ailleurs assez proche, dans son principe, de celui prévu par la proposition de la Commission, qui préconise aussi un système de « liste positive », le respect de conditions d'emploi des produits autorisés, l'intervention du vétérinaire et l'identification des animaux traités.

b) Les controverses soulevées par la loi de 1984

Au début de 1985, la parution — en application de la loi de 1984 — d'autorisations de mise sur le marché (1) de six spécialités contenant de l'oestradiol β 17 et du trenbolone acétate, a provoqué une vigoureuse réaction des consommateurs français et du B.E.U.C., et a abouti notamment à l'ouverture d'une procédure pré-contentieuse communautaire à l'encontre de la loi de 1984.

• La campagne déclenchée en France par l'Union Fédérale des consommateurs.

En janvier 1985, l'Union Fédérale des consommateurs a lancé un mot d'ordre de boycott de la viande de veau et déposé un recours au Conseil d'État contre les autorisations de mise sur le marché de produits contenant de l'oestradiol 17 β , au motif qu'elles ne respectent pas les dispositions de la directive de 1981.

Sur recours des producteurs et de leurs organisations syndicales, la campagne de l'U.F.C. a été condamnée le 22 avril en référé par le T.G.I. de Paris, qui a jugé que les « risques de fraude » invoqués par l'U.F.C. ne justifiaient pas « une attaque généralisée » et que le mot d'ordre de boycott constituait dès lors une « voie de fait illégitime ».

Néanmoins, cette campagne a eu pour effet de provoquer une nouvelle baisse du marché — qui commençait à peine à se redresser — et la perte moyenne subie par les 8 500 éleveurs a été évaluée par la profession à 225 F. par veau commercialisé, et à 130 millions de francs pour l'ensemble de la filière. Elle a aussi fait renaître des inquiétudes et un climat de méfiance que l'application de la loi de 1984 aurait pu être de nature à apaiser.

• La plainte adressée à la Commission et l'ouverture d'une procédure à l'encontre de la France.

S'associant aux protestations de l'U.F.C., le B.E.U.C. s'est élevé le 23 janvier contre l'autorisation en France des hormones naturelles et d'une substance anabolisante artificielle (l'acétate de trenbolone) et, tout en déplorant le retard pris dans l'intervention d'une réglementation communautaire, a jugé inacceptable que le gouvernement français anticipe sur les décisions du Conseil.

Le B.E.U.C. et l'U.F.C. ont également adressé une plainte à la Commission pour non respect par la France de la directive 81 602.

La Commission semble avoir accueilli ces arguments puisqu'elle a entamé au début d'avril une procédure contre la France, au motif que l'usage de l'une au moins des substances incluses dans les produits vétérinaires nouvellement mis sur le marché (l'oestradiol 17 β) était interdit en France avant l'intervention de la directive de juillet 1981, qui impose aux États membres de maintenir en l'état leur réglementation nationale et réserve à une décision communautaire l'autorisation de toute nouvelle substance hormonale dans un État membre.

(1) L'autorisation de mise sur le marché est exigée de tout médicament vétérinaire. Elle est demandée par le fabricant, qui doit fournir une description détaillée de la fabrication du produit et fournir le résultat d'expérimentations justifiant l'innocuité de son produit. Les expérimentations doivent, en particulier pour les anabolisants, permettre de mettre en lumière les éventuels effets sur les fonctions de reproduction, la cancérogénèse, la tératogénèse, et sur les effets allergènes du produit.

L'autorisation est refusée ou accordée après contrôle et peut être assortie de conditions adéquates.

2. — *La découverte d'un trafic d'hormones en Belgique*

Depuis la fin du mois de mars, la découverte en Belgique de trois dépôts clandestins de médicaments vétérinaires appartenant à un laboratoire luxembourgeois a révélé l'existence d'un trafic de substances hormonales qui pourrait porter, selon les estimations de la justice belge, sur quelques 4 milliards de francs belges, et a conduit à l'arrestation de vétérinaires, d'éleveurs, d'intermédiaires et du responsable de la filiale belge de l'entreprise pharmaceutique luxembourgeoise mise en cause. Une perquisition a même été effectuée le 19 avril au siège du Boerenbond, la principale organisation agricole belge, qui joue, outre le rôle de syndicat, celui de centrale d'achats et de caisse de prêts.

L'enquête a révélé que de nombreux éleveurs recouraient clandestinement aux hormones, dont l'usage est interdit en Belgique, pour accélérer la croissance des veaux. Cette affaire a connu un grand retentissement en Belgique et a aussi été vivement dénoncée par le B.E.U.C. qui a fait valoir, non sans peut-être quelque raison, que de tels trafics sont la conséquence logique de l'incapacité des autorités communautaires à régler une question ouverte depuis plus de cinq ans.

Dans une lettre adressée au Président de la Commission, le B.E.U.C. a notamment suggéré la création d'une commission d'enquête communautaire, et des mesures communautaires de contrôle aux frontières de la C.E.E. et de répression des fraudes sur le territoire de la Communauté.

B. — Les conséquences de la relance du débat sur l'utilisation des hormones et les modifications apportées à la proposition de la commission

Comme l'ont montré les débats du Conseil en 1980 et 1981, les positions des États membres sont trop divergentes pour parvenir aisément à un accord sur la question de l'utilisation des anabolisants dans l'élevage : aujourd'hui encore, les Dix seraient à peu près également partagés entre les partisans d'une autorisation conditionnelle de certaines substances et ceux d'une interdiction totale. La remontée des passions et des controverses n'est pas faite pour faciliter aujourd'hui plus qu'hier un débat serein et l'adoption d'une solution satisfaisante, d'autant plus qu'elle ranime les querelles entre États membres et semble devoir orienter le Parlement européen vers un avis négatif sur la proposition de la Commission. Les remaniements que celle-ci vient d'y apporter dans le but d'en faciliter l'adoption ne paraissent pas de nature à faire beaucoup progresser les choses.

1. — Les conséquences de la relance du débat sur les hormones et l'opinion de la Commission agricole du Parlement européen

- Les contre-propositions du B.E.U.C.

À la suite des nouveaux incidents concernant l'utilisation des hormones, les associations de consommateurs européens ont relancé leurs attaques contre la proposition de la Commission de juin 1984, et le B.E.U.C. s'est adressé au Président italien du Conseil agricole pour demander que le Conseil rejette la proposition et donne à la Commission un mandat précis pour en élaborer une nouvelle.

Rappelant qu'en 1980 le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité consultatif des consommateurs et le Conseil communautaire lui-même, le 30 septembre 1980, s'étaient prononcés contre l'utilisation des hormones aussi bien naturelles qu'artificielles, le B.E.U.C. a demandé une nouvelle proposition interdisant toutes les hormones sauf le cas d'usage thérapeutique, et prévoyant un système uniforme et strict de contrôle de la production, des importations et de l'utilisation dans tous les États membres, ainsi qu'un système d'étiquetage des viandes garantissant clairement l'absence d'hormones.

Le B.E.U.C. demande également que les mesures communautaires soient prises en la forme de règlements — comme c'était du reste le cas pour les propositions de 1980 et 1981 — et non de directives, les fraudes étant largement dues aux disparités des législations nationales. Enfin, le B.E.U.C. attire l'attention sur le fait que des substances et produits tels que les antibiotiques sont également utilisés comme accélérateurs de croissance dans l'élevage bovin mais aussi pour d'autres animaux, en particulier les porcs. Il souhaite donc que la proposition de la Commission ne se limite pas au cas des anabolisants.

- Les problèmes relatifs aux échanges intracommunautaires.

Les événements récents raniment la méfiance des États membres — et offrent aussi un nouveau prétexte pour remettre en question la libre circulation. Actuellement, les produits exportés vers d'autres États membres doivent être conformes à la législation du pays partenaire, et les produits d'importation sont soumis par les différents États à des contrôles identiques à ceux effectués sur les produits de l'élevage national : ces dispositions devraient prévenir tout conflit. Cependant, l'Italie — qui interdit tout anabolisant — a déjà accusé la France de lui avoir fourni des carcasses « hormonées ». La Fédération allemande des exploitants agricoles (D.B.V.) a de son côté demandé au gouvernement allemand l'interdiction des importations de viandes traitées aux hormones. Le D.B.V. fait valoir à l'appui de cette demande que le Bundesrat et le Bundestag ont condamné l'utilisation des hormones dans l'élevage, avant de se prononcer pour l'interdiction des importations de viandes traitées au cas où il serait impossible de parvenir à une réglementation communautaire en ce sens.

- L'avis de la Commission de l'agriculture du Parlement européen.

Le Parlement européen, qui avait pris en février 1981 une position favorable à l'interdiction du recours à toutes les substances hormonales dans l'élevage, n'a pas encore examiné les nouvelles propositions de la Commission.

La commission chargée de leur examen a cependant déjà adopté, le 15 mai dernier, un rapport rejetant la proposition de la Commission. La commission agricole a en effet estimé que le rapport du groupe scientifique sur les agents anabolisants dans la production animale, sur lequel la Commission Européenne s'est basée pour faire ses propositions, ne peut être considéré comme exhaustif en ce qui concerne les effets des substances citées sur la santé de l'homme.

La commission de l'agriculture demandera par conséquent au Parlement européen d'inviter la Commission Européenne à présenter une nouvelle proposition visant à modifier la directive du Conseil du 31 juillet 1981, afin que l'utilisation des substances à effet hormonal et thyrostatique fasse l'objet d'une interdiction générale dans tous les États membres de la Communauté.

2. — *Les modifications apportées par la Commission à sa proposition de juin 1984*

Tentant de désarmer les critiques soulevées par sa proposition, et en particulier celles des consommateurs, la Commission a soumis au Conseil, le 9 avril 1985, une proposition de directive modifiant le texte de juin 1984.

Dans l'exposé des motifs de cette nouvelle proposition (qui ne comporte qu'un article additionnel), la Commission rappelle que c'est à la suite du refus par le Conseil de ses propositions d'interdiction totale des hormones qu'elle a fait procéder aux études scientifiques sur lesquelles se fonde sa nouvelle proposition, qu'elle maintient, tout en formulant trois propositions nouvelles :

- l'obligation pour les États membres d'identifier et de marquer après abattage les viandes provenant d'animaux traités ;

— l'obligation d'indiquer, lors de la commercialisation des viandes, la nature « de tout traitement antérieur aux hormones, auquel l'animal a été soumis, aux fins d'engraissement », et ce à tous les stades de la vente, « jusqu'au consommateur final ».

Cette proposition répond à une des revendications du B.E.U.C. et de l'U.F.C. : elle apparaît, il faut bien le dire, assez irréaliste, dans la mesure où on ne voit guère comment assurer l'étiquetage des viandes vendues au détail et contrôler tous les commerces de détail...

— Afin de permettre la libre circulation des viandes, l'indication de traitement devra être incluse dans les documents commerciaux et, en cas d'échange intracommunautaire, dans le certificat sanitaire prévu par les directives relatives aux échanges de viandes fraîches.

Enfin, la Commission « rappelle la nécessité d'instaurer des mesures de contrôle rigoureuses tant dans les États membres qui n'autorisent pas les hormones que dans les autres États membres, afin d'assurer le contrôle des interdictions et de tout déclaration ». Elle se déclare donc disposée à accepter que « cette partie de sa proposition soit adoptée séparément ». Comme les divergences entre États membres portent moins sur la nécessité de prévoir des contrôles stricts que sur le principe de l'interdiction des hormones, la Commission pense donc pouvoir ainsi faciliter la mise en place de contrôles. Mais tous les États membres ne sont pas également aptes ou disposés à se donner les moyens de ce contrôle, et la proposition de directive de la Commission ne tend guère, on l'a vu, à une harmonisation réelle des procédures nationales. Quant aux consommateurs, ils ont déjà jugé insuffisantes les propositions de la Commission en matière de contrôles, et ne seraient donc pas apaisés par leur adoption.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 JUIN 1985

— *Sur les nouvelles controverses sur le recours aux anabolisants dans l'élevage*

La Délégation,

- rappelle les conclusions qu'elle avait adoptées en décembre 80 et mai 81 sur les précédentes propositions de la Commission et aux termes desquelles elle avait jugé indispensable l'intervention rapide d'une réglementation communautaire propre à restaurer la confiance des consommateurs en garantissant la qualité de l'ensemble de la production ;

- regrette en conséquence que le Conseil agricole n'ait pu adopter en 1981 qu'un texte « d'attente » qui ne résout pas l'ensemble des problèmes posés et interdit de surcroît une adaptation souvent souhaitable des réglementations et pratiques nationales ;

- estime que les nouvelles controverses sur l'utilisation des anabolisants qui se sont récemment fait jour dans la Communauté sont largement imputables à l'inertie des autorités communautaires et à la persistance du climat d'incertitude entretenu par la diversité des réglementations nationales et le caractère souvent aléatoire des contrôles ;

- comprend les aspirations à la qualité des produits alimentaires et les préoccupations de santé publique qui motivent les réactions des consommateurs, mais souligne qu'en l'état actuel du marché et des prix à la production, le recours aux anabolisants, qui améliore la productivité du cheptel, reste souvent le seul moyen d'assurer l'équilibre économique de l'élevage, et que l'innocuité de certaines substances anabolisantes paraît établie ;

- estime néanmoins qu'il paraît préférable, aussi bien dans l'intérêt des producteurs que des consommateurs, de limiter aussi strictement que possible la liste des substances utilisables pour l'engraissement des animaux, et de définir des procédures d'autorisation, d'utilisation et de contrôle offrant toutes garanties quant à l'innocuité des viandes mises sur le marché ;

- souhaite que les incidences de l'usage d'anabolisants sur les caractéristiques organoleptiques de la viande soient étudiées, et que la production de viande de qualité soit encouragée, par exemple par une politique de « label ».

— *Sur la proposition modifiée de directive communautaire relative à l'utilisation des anabolisants dans l'élevage*

La Délégation,

- regrette que les propositions communautaires revêtent la forme d'une directive et non d'un règlement directement applicable dans les États membres et susceptible par conséquent d'assurer plus rapidement l'harmonisation des pratiques nationales ;

- approuve le principe de l'établissement d'une « liste positive » de produits autorisés dont les conditions d'emploi seront strictement définies et contrôlées, qui paraît donner de meilleures garanties que l'établissement d'une liste « négative » de produits interdits, dont le contrôle est plus aléatoire et qui ne prend pas en compte l'éventualité de l'apparition de nouvelles substances ;

- note que la faculté donnée à chaque État membre de ne pas autoriser sur son territoire l'usage des substances autorisées au niveau communautaire limiterait sérieusement la portée de la directive et créerait inévitablement des difficultés au niveau de la libre circulation des produits ;

- souligne que les modalités des contrôles sont essentielles pour assurer le respect des dispositions proposées, comme pour restaurer la confiance des consommateurs, et déplore en conséquence que la proposition de directive laisse largement aux États membres, au moins dans un premier temps, le soin de définir et d'appliquer ces contrôles ;

- approuve les nouvelles propositions de la Commission tendant à identifier après abattage la viande provenant d'animaux traités et de mentionner un éventuel traitement dans les documents utilisés lors des échanges internationaux ;

- estime cependant irréaliste la proposition d'étiquetage informatif des viandes au stade de la vente au détail, compte tenu de l'impossibilité d'assurer un contrôle sérieux de cet étiquetage.

— *Sur la procédure entamée à l'encontre de la loi française du 17 juillet 1984 relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances*

La Délégation,

- estime incontestable que l'autorisation, en application de la loi du 17 juillet, d'une substance anabolisante interdite lors de l'adoption de la directive communautaire de juillet 1981 contrevient aux dispositions de cette directive qui imposait le maintien en l'état des législations nationales et réservait à une décision communautaire l'autorisation de toute nouvelle substance hormonale dans un État membre ;

- souligne cependant que la loi du 17 juillet 1984, dont nul ne conteste qu'elle a remis en ordre et amélioré la législation française relative aux anabolisants, institue un régime très proche, dans son principe, de celui prévu par la proposition de la Commission, qui préconise aussi un système de liste positive incluant les oestrogènes, le respect des conditions d'emploi des produits autorisés, l'intervention du vétérinaire et l'identification des animaux traités.

CHAPITRE III

ÉCONOMIE

LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RELATIF A L'INSTITUTION D'UN GROUPEMENT EUROPÉEN D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, Sénateur

- I. — Une formule en principe souple de coopération économique
- II. — Un régime en fait assez contraignant
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 26 juin 1985

*
* * *

Près de trente années après la signature du Traité de Rome, la Communauté ne constitue toujours pas l'espace économique homogène dont ont besoin les entreprises européennes. La persistance de multiples obstacles juridiques — tels les normes ou le cloisonnement des marchés publics — ainsi que l'absence de structures favorables à leur rapprochement, sont autant de freins au dynamisme industriel de l'Europe.

Conscient de cet état de fait, M. Jacques Delors, président de la Commission, s'est donné comme objectif prioritaire de permettre à l'Europe de tirer pleinement parti de l'effet de dimension résultant du marché intérieur communautaire. La proposition de règlement (1) relatif au groupement européen d'intérêt économique qui fait l'objet du présent rapport, participe de cette ambition. On est loin des projets ambitieux de société anonyme européenne mais il n'en s'agit pas moins de l'amorce de cet ordre juridique communautaire, à défaut duquel il n'y aura jamais de véritable intégration économique européenne.

Si, comme il faut l'espérer, le Conseil des ministres parvient à se mettre d'accord cette année, il aura fallu quinze ans pour qu'aboutisse un projet, présenté pour la première fois au Parlement européen par MM. Armengaud et Jozeau Marigné, tendant à transposer au niveau communautaire le groupement d'intérêt économique — G.I.E. — existant en droit français. En fait, on va voir que cette laborieuse transposition s'est accompagnée d'un nombre suffisant de précautions pour que cette formule souple de coopération entre les entreprises ne débouche finalement que sur un cadre juridique qui pourrait se révéler trop contraignant pour être véritablement attractif.

(1) COM 73/2046 modifiée par COM 78/139.

I. — UNE FORMULE EN PRINCIPE SOUPLE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

La proposition initiale de règlement date de 1973. Il s'agissait alors d'instituer un groupement européen de coopération, terminologie abandonnée depuis, par suite des observations des représentants du secteur coopératif qui craignaient des confusions possibles avec le type d'activité qui est le leur. Un nouveau texte est venu modifier la proposition initiale en 1978. La lenteur du processus d'élaboration est tout à fait remarquable : elle tient sans doute à ce que les obstacles qui s'opposent à l'élaboration d'un droit commercial communautaire et, en tout premier lieu, l'hétérogénéité des systèmes juridiques sont suffisamment importants pour freiner la mise au point d'une formule souple de coopération entre les entreprises, pourtant nécessaire à la concrétisation d'une véritable préférence industrielle communautaire.

A. — Les lignes directrices de la proposition de règlement

Les considérants qui précèdent le dispositif de la proposition de règlement sont significatifs des idées directrices de la Commission. L'idée de base consiste à favoriser le rapprochement des agents économiques des différents pays membres de la Communauté en permettant à leur disposition un *instrument juridique à caractère contractuel sur le modèle du Groupement d'intérêt économique français* leur permettant de coopérer sans condition de frontières et sans que la référence à un droit national ne vienne constituer une gêne à cette coopération. La Commission souligne en effet que la nécessité de recourir à un ordre juridique national peut être un obstacle non négligeable pour les *petites et moyennes entreprises* qui connaissent mal les règles de droit en vigueur dans les autres États membres.

On peut rappeler que le *groupement d'intérêt économique créé par l'ordonnance n° 67821 du 23 septembre 1967*, constitue une formule juridique originale, à mi-chemin entre les sociétés et les associations, dont le but n'est pas de tant faire des bénéficiaires que d'en faire faire à ses membres : ceux-ci, qu'il s'agisse d'entreprises, de particuliers, voire de collectivités publiques, peuvent, tout en conservant leur individualité et leur autonomie, mettre en commun certaines de leurs activités — sans aucune limitation a priori — telles que comptoirs de vente, bureaux d'exportation ou d'importation, laboratoires de recherche ou publicité. A la différence des sociétés et bien qu'il doit être immatriculé au registre du commerce, le groupement n'est pas commercial par sa forme même. Doté de la pleine capacité juridique — il peut même, sous certaines conditions, émettre des obligations — le groupement peut être constitué sans capital. La sécurité des tiers est alors garantie par la *solidarité* des membres qui sont tenus des dettes du groupement sur leur patrimoine propre. Une grande liberté est laissée aux parties pour l'organisation de leur coopération, l'ordonnance de 1967 se contentant de poser quelques règles pour l'administration, le contrôle, la dissolution et la liquidation du groupement. Enfin, on note sur le plan fiscal — outre quelques avantages destinés à encourager l'utilisation de la formule juridique — que, d'une façon générale, le régime applicable est celui de la transparence fiscale, chaque membre étant passible de la part des bénéficiaires correspondant à ses droits dans le groupement.

Cette formule juridique a connu un grand développement en France où l'on comptait en 1980 plus de 10 000 groupements. Son succès a même été remarquable en aéronautique, secteur où précisément les G.I.E., tels Airbus ou Euromissile ont rassemblé des sociétés de nationalités différentes. Il semble cependant qu'il s'agisse à l'heure actuelle d'une formule en perte de vitesse.

En réalité, le modèle français de G.I.E., qui n'était certes pas transposable au niveau communautaire sans précautions a soulevé pas mal de résistances — structurelles ou de circonstance — dont il convient de rendre compte.

B. — Difficultés ponctuelles et obstacles de principe

Malgré sa simplicité — 20 articles seulement contre 300 pour le projet de société européenne —, le projet a suscité un certain nombre d'objections parfois ponctuelles mais dont la

plupart tiennent, d'une part, à l'hétérogénéité des systèmes juridiques et, d'autre part, à la difficulté de concilier cet instrument juridique avec les règles de concurrence issues du Traité de Rome.

La *base juridique* du groupement d'intérêt économique devrait être un règlement fondé sur l'article 235 du Traité (1). Le caractère directement applicable du dispositif communautaire est un gage d'efficacité mais aussi un facteur de retard dans la mesure où les États membres, craignant de voir introduire dans leur droit un corps étranger ou tourner leur législation interne, ont eu tendance, si ce n'est à multiplier les objections du moins à se livrer à un examen très approfondi du texte.

Ainsi les Allemands ont-ils exigé que le groupement n'ait pas obligatoirement la pleine personnalité morale, mais des *capacités juridiques limitativement énumérées*. C'est encore eux qui souhaitent voir le *nombre des salariés du groupement limité à cinq cents* — afin que la nouvelle formule juridique ne permette pas de *tourner la législation allemande* sur la cogestion des entreprises.

D'une façon générale, la plupart des points encore en discussion — accès des professions libérales, fixation ou transfert du siège, modalités de la mise en œuvre de la solidarité des membres du groupement... tiennent aux exigences des États membres qui veulent éviter que le groupement ne permette à des sociétés d'échapper à la législation nationale, notamment sur les plans fiscal et social.

Une seconde série de difficultés résulte de ce que cet *instrument de coopération* ne doit pas devenir le *moyen privilégié d'ententes illicites*, prohibées par le Traité de Rome ainsi que, le cas échéant, par le droit interne. De fait, si dans son principe la forme juridique du groupement est neutre par rapport au droit de la concurrence, il n'en reste pas moins que le groupement correspond à un accord de coopération susceptible d'être visé par l'article 85 § 1 du Traité. Cela dit, il n'en sera pas ainsi si l'activité du groupement reste dans le cadre fixé par les communications de la Commission relatives à la coopération entre entreprises — notamment en ce qui concerne les P.M.E. (1) ou si elle ne touche que les pays tiers.

En dernier lieu, il convient d'insister sur la difficulté d'échapper au dilemme suivant : trop souple le régime du G.I.E. européen risque de favoriser la fraude aux réglementations nationales, trop rigide, le nouveau statut non seulement s'apparentera à celui des sociétés, mais encore sera trop peu attractif pour être réellement utilisé.

II. — UN RÉGIME EN FAIT ASSEZ CONTRAIGNANT

A l'heure actuelle, les discussions entre les États membres ont débouché sur une concertation assez étroite du G.E.I. européen : ses compétences sont relativement limitées tandis que les garanties des droits des tiers sont suffisamment étendues pour limiter le caractère attractif de la formule juridique.

A. — Des compétences limitées

L'article 2 de la proposition définit de façon limitative l'objet du groupement. Le paragraphe 1 est très significatif du caractère restrictif des compétences du G.E.I. européen.

« 1. *Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même.*

(1) qui permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'entreprendre les actions non explicitement prévues par le Traité mais nécessaires pour la réalisation de l'un des objets de la Communauté, sur proposition de la Commission et après avis de l'Assemblée.

(1) l'article 85 (J.O.C.E. 313/3 du 29 décembre 1977) n'est en principe pas applicable aux accords entre entreprises dont la part du marché ne dépasse pas 5 % et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 50 millions d'Unités de compte.

Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. »

Au départ, la Commission tirait de ces principes la conséquence que le G.E.I. européen ne pouvait avoir d'autres activités que de prestations de service ou de conditionnement des produits pour les besoins exclusifs de ses membres. De telles restrictions ont aujourd'hui disparu à la suite notamment des observations présentées par le Parlement européen dans son avis du 11 juillet 1977. Mais il en reste d'autres précisées au paragraphe 2 du même article. Il s'agit :

- de l'exercice d'un pouvoir de direction ou de contrôle des activités de ses membres ;
- de la détention de parts ou d'actions dans le capital de ses membres ou non effectuées pour le compte de ses membres ;
- de l'octroi d'un prêt à un dirigeant d'entreprise dans des conditions prohibées par la loi nationale.

Certaines restrictions sont encore en discussion :

- le problème de l'interdiction d'employer plus de cinq cents salariés, déjà évoqué ; une solution de compromis pourrait consister en ce que le nombre des salariés employés soit limité à 500 mais qu'il n'y ait pas de limitation pour le nombre de salariés des membres du groupement.
- l'accès des professions libérales serait en principe admis mais une phrase des considérants rappellera que l'activité des groupements reste soumise aux éventuels régimes restrictifs édictés par les législations nationales ;
- l'interdiction de faire appel à l'épargne, que le Royaume Uni souhaite voir garantie mais sans effet sur la validité de toute émission de fait.

B. — Un caractère « *intuitu personae* » accentué

Comme cela est le cas pour le G.I.E. français, le contrat du G.I.E. européen détermine librement — sous réserve du respect des règles de constitution et notamment du *caractère de plurinationalité* (1) les organes et les modalités de fonctionnement interne du groupement.

Toutefois, on remarque que tant en ce qui concerne la cession des droits que pour l'admission des nouveaux membres, la proposition de règlement est plus précise que l'ordonnance de 1967 qui se contente de renvoyer au contrat constitutif. Il en est de même pour le régime du retrait d'un membre. L'exposé des motifs précise que le droit de démissionner doit être entouré de garanties substantielles faute de quoi la stabilité du groupement sera compromise.

Il y a là la conséquence d'une *différence d'approche entre les deux types de groupement*. Le G.I.E. français n'était essentiellement dans l'esprit de ses promoteurs qu'une *structure de transition*, une sorte de succédané — banc d'essai pour la fusion à une époque où l'on considérerait qu'il s'agissait de vaincre les résistances à la fusion en prévoyant des formes de regroupement souples et surtout réversibles. Dans cette perspective la mobilité est plutôt la règle de façon à permettre aux intéressés de sortir du groupement s'ils ne s'y sentent pas à l'aise. Au contraire pour le G.I.E. européen la stabilité est plus que souhaitable car elle est un élément fondamental de la sécurité des tiers dans un contexte transnational. C'est cette même volonté qui a conduit la Commission à insister sur la responsabilité quasi illimitée vis-à-vis des tiers.

(1) Il faut au moins deux membres, personnes physiques ou morales relevant de la législation d'États membres différents. Il est précisé que tout membre d'un G.I.E. européen doit être du point de vue fiscal, résident d'un État membre.

C. — Une responsabilité quasi illimitée vis-à-vis des tiers

L'absence de capital a conduit — comme dans la loi française — à renforcer considérablement les droits des créanciers. La rédaction de l'article 9 de la proposition en discussion est particulièrement significative de cette intention : « ... *Les membres du groupement répondent indéfiniment et solidairement des dettes de toute nature de celui-ci...* » La délégation grecque souhaiterait que ce principe de la solidarité puisse être écarté par convention avec les tiers comme cela est d'ailleurs possible dans la loi française.

On note également que le paragraphe 3 de l'article 7 dispose que « *chacun des gérants engage le groupement envers les tiers lorsqu'il agit au nom du groupement, même si ses actes ne relèvent pas de l'objet de celui-ci...* » (sauf si le tiers savait ou devait savoir que l'acte sortait de la compétence du groupement). Cette disposition — plus précise que celle de l'article 9 de l'ordonnance — est de nature à responsabiliser les membres.

*
* *
*

En définitive, il faut souligner que le régime du G.I.E. européen est sensiblement plus restrictif que celui du G.I.E. français. Cela est sans doute préjudiciable à l'intérêt de la formule mais assez largement inévitable pour assurer la protection des tiers et pour éviter que les litiges nés de la mise en œuvre du règlement ne trouvent des solutions fluctuantes au gré des jurisprudences nationales. Cela dit, on ne voit guère comment des différences de régime n'apparaîtraient pas à la marge dès lors qu'il est fait une référence générale à un droit subsidiaire en cas de silence du présent règlement et du contrat constitutif et qu'il est expressément renvoyé aux procédures nationales applicables en cas de faillite.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 26 JUIN 1985

— Convaincue de ce que seule une coopération accrue entre les agents économiques des différents États membres permettra de tirer véritablement parti, en vue du renforcement du dynamisme industriel de l'Europe, de l'effet de dimension lié au marché intérieur communautaire,

— Déplorant que le retard apporté à la définition d'un ordre juridique communautaire dans le domaine du droit des affaires prive les entreprises du cadre juridique leur permettant de se développer sans considération de frontières et empêche les actionnaires d'être placés dans une véritable situation d'égalité,

— Consciente néanmoins des difficultés inhérentes à l'élaboration d'un tel droit et, en particulier, de celles découlant de l'hétérogénéité des systèmes juridiques nationaux et du risque de voir les agents économiques utiliser le cadre juridique communautaire pour échapper aux rigueurs des législations nationales à caractère fiscal ou social ou destinées à protéger les tiers,

La délégation,

— se félicite de ce que, après plus de dix ans de discussion, la proposition de règlement instituant un groupement européen de coopération économique ait toutes les chances d'aboutir prochainement ;

— note que le caractère relativement contraignant du régime sur lequel devrait se faire l'accord entre les Dix — notamment en ce qui concerne les compétences — est de nature à rendre moins attrayante la nouvelle formule juridique mais qu'il s'agit de la conséquence de la nécessité d'apaiser les craintes ;

— légitimes mais sans doute excessives — des États membres de voir contourner leurs réglementations nationales ;

— estime indispensable de veiller à ce que la nouvelle formule juridique ne permette en aucune façon de porter atteinte aux droits sociaux des salariés ;

— souligne la nécessité de favoriser le recours à de telles formules plurinationales par la mise en place d'incitations fiscales appropriées ou par l'attribution préférentielle des aides communautaires ou des marchés publics aux entreprises associées ou regroupées avec des partenaires d'autres États membres, ainsi que le proposait le memorandum français d'octobre 1982 ;

— considère enfin qu'il est urgent de relancer le processus d'élaboration d'un ordre juridique communautaire ainsi que, dans cette perspective, de remettre activement à l'étude le projet de convention sur la société commerciale européenne et de faire aboutir celui sur la fusion internationale des sociétés anonymes.

CHAPITRE IV

TRANSPORTS

LA LIAISON FIXE TRANS-MANCHE COMME ÉLÉMENT D'UNE POLITIQUE COMMUNE D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, Sénateur

- I. — Un choix technique qui reste à faire
- II. — Un montage financier qui reste à trouver
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 26 juin 1985

*
* * *

Alors que, en janvier 1975, la décision unilatérale du Royaume-Uni d'interrompre la construction d'un tunnel foré, prévu par le traité franco-britannique de 1973, avait semblé sonner définitivement le glas du projet de liaison fixe trans-Manche, l'idée d'établir une communication ferroviaire, et éventuellement routière, entre la France et l'Angleterre a pris une crédibilité sérieuse après les propositions rendues au mois de mai 1984 par un consortium de banques françaises et britanniques.

On se souvient que, lors du sommet franco-britannique des 10 et 11 septembre 1981, il avait été décidé de confier à des experts une étude commune sur les liaisons fixes possibles, et que le groupe de travail avait rendu son rapport le 16 juin 1982 (1). Préconisant la construction d'un double tunnel ferroviaire creusé, les experts n'avaient examiné que les aspects techniques et économiques du projet, laissant de côté les problèmes — tout aussi complexes et délicats — posés par le montage juridique et financier de l'opération.

C'est deux ans plus tard, le 22 mai 1984, que le consortium bancaire chargé, en juillet 1982, d'étudier les implications financières du projet a rendu son rapport. Sur cette base, les gouvernements français et britannique ont confirmé leur soutien au projet et ont décidé de créer, le 15 novembre 1984, un nouveau groupe mixte de travail chargé de préciser les contraintes de conception, de financement, de construction et d'exploitation de l'ouvrage. Lors du sommet franco-britannique du 30 novembre 1984, le Premier ministre britannique et le Président de la République française donnaient leur aval à cette décision, qui s'est traduite, le 3 avril 1985, par la publication des orientations définies par le groupe mixte. A cette date, en effet, les gouvernements français et britannique ont fait connaître le cahier des charges éla-

(1) Voir les conclusions n° 92/82 du 24 novembre 1982, relatives au projet de liaison trans-Manche et la Communauté européenne, adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

boré par le groupe de travail, et ont invité les promoteurs intéressés à présenter leurs propositions. Une date-limite de dépôt a même été arrêtée : les soumissions devront parvenir au plus tard le 31 octobre 1985, les deux gouvernements se réservant ensuite un délai de 3 mois pour arrêter leur choix.

Si cet échéancier est respecté, un nouveau traité franco-britannique pourrait être négocié, signé et ratifié dans les premiers mois de 1986 et les premiers travaux commencer au cours de la même année.

Mais de très nombreux points doivent encore être réglés pour que ce schéma optimiste se concrétise. En effet, le choix de la solution technique reste encore à faire, et le montage financier de l'opération encore à trouver.

I. — UN CHOIX TECHNIQUE QUI RESTE A FAIRE

L'aspect technique du dossier de la liaison fixe trans-Manche a été exploré de longue date et ne présente pas les mêmes difficultés que l'aspect financier du projet.

Les données de base sont les suivantes : le détroit s'étend entre les deux côtes sur une largeur minimale de 34 kilomètres et sa profondeur varie entre 20 et 60 mètres. Le trafic maritime y est très intense et oblige à prévoir des protections pour les superstructures de la liaison (piliers des ponts, pylônes d'aération des tunnels). Concernant le trafic de surface, il a été en 1980 de 18,2 millions de passagers, de 3,5 millions de véhicules et de 15,9 millions de tonnes de fret. Le trafic aérien, pour sa part, a été de 2,4 millions de passagers. La croissance du trafic a été d'environ 10 % chaque année de 1974 à 1980, et devrait, dans l'état actuel des choses, doubler d'ici l'an 2 000.

Les ministres français et britanniques n'ont pas précisé encore leurs préférences sur le type d'ouvrage à construire, et l'incertitude demeure sur le projet qui, parmi ceux qui sont connus à ce jour, pourrait être retenu : trois projets de tunnel, des projets de pont et un projet composite tunnel-pont. Ces projets, qui avaient été présentés à l'invitation du ministre britannique des Transports en 1980, ont été examinés par le groupe mixte de travail constitué en 1981 et par la consortium bancaire qui a rendu ses conclusions en 1984.

A. — Les projets de tunnel

Trois projets de tunnel sont connus à ce jour.

1° *Le tunnel ferroviaire classique*

Proposé par la S N C F et les Chemins de fer britanniques (British Railways) en 1979, l'ouvrage comprendrait une galerie forée de 6 mètres de diamètre contenant une voie ferrée unique et une galerie de service, forée et parallèle, de 4,5 mètres de diamètre. Sa construction demanderait 7 ans et entraînerait un investissement d'environ 20 milliards de francs (valeur 1981). D'après le « scénario central » de trafic pour l'an 2000, le tunnel ferroviaire permettrait un trafic de 7,7 millions de passagers et de 4,5 millions de tonnes de fret.

Ce projet est considéré par le consortium bancaire comme ayant une rentabilité des plus incertaines.

2° *Le tunnel « double 7 mètres » avec navettes*

Le « Channel Tunnel Group » (C.T.G.), qui associe cinq entreprises britanniques (Balfour, Beatty, Costain, Tarmac, Taymor Woodrow et Wimpey) a proposé un ouvrage très voisin de celui qui avait été retenu en 1963, entrepris en 1972 et abandonné en 1974. Il comporte-

rait deux galeries forées d'un diamètre de 7 mètres et une galerie forée de service, d'un diamètre de 4,5 mètres. Les deux grandes galeries donneraient passage à un trafic ferroviaire quasi-continu comportant des « rames-navettes » sur lesquelles seraient transbordés les véhicules routiers. La cadence minimale serait de deux rames à l'heure, et la cadence maximale d'une rame toutes les quatre minutes.

Le délai de construction serait de 7 ans et pourrait être ramené à 4 ans et demi moyennant un surcoût de 10 %, du fait qu'on creuserait la galerie non seulement à partir des côtes mais aussi au départ d'une île centrale depuis laquelle des attaques supplémentaires pourraient être réalisées vers le littoral français et anglais. L'investissement à l'ouverture s'élèverait à 28 milliards de francs (valeur 1981). Les prévisions de trafic sont de 19,8 millions de passagers (dont 9,2 millions par la voie exclusivement ferroviaire), de 3 millions de véhicules routiers et de 11,1 millions de tonnes de fret (dont 3,8 millions de tonnes par la voie ferroviaire).

Le groupe de travail franco-britannique et le consortium bancaire ont considéré que le projet du C.T.G. présentait l'avantage d'avoir fait l'objet d'une étude très poussée et d'être, de ce fait, réalisable à relativement brève échéance, même si quelques problèmes techniques restent posés (ventilation, sécurité, calendrier d'exécution vulnérable au risque géologique). Le projet, d'après le consortium bancaire, serait finançable par des capitaux privés mais nécessiterait certaines garanties des États.

L'ouvrage proposé, au demeurant, ne devrait détourner qu'une moitié du trafic, l'autre moitié restant assurée par les moyens actuels de surface, avec lesquels une concurrence s'instaurerait. Toutefois, le consortium bancaire estime qu'une liaison routière n'imposant pas de rupture de charge (« drive through ») serait financièrement plus attractive, car elle détournerait de façon plus certaine une part plus importante du trafic.

3° *Le tunnel « Route et Rail »*

La Compagnie Générale d'Électricité, par l'intermédiaire de sa filiale C.G.E. — Développement, a procédé à l'étude sommaire d'un projet de tunnel foré routier et ferroviaire, mais n'a pas encore rendu publiques ses propositions.

L'ouvrage serait foré suivant le tracé des projets de 1972-1973 et comprendrait, outre une galerie de service de 4,5 mètres de diamètre, une galerie ferroviaire à voie unique de 6 mètres de diamètre et une galerie autoroutière de 14 mètres de diamètre contenant deux chaussées superposées de deux voies chacune. Outre les descenderies côtières, cinq puits en mer, protégés par des îles artificielles, permettraient la ventilation des chaussées.

Le délai de réalisation serait de 7 ans et l'investissement global (à l'ouverture et subséquent) de 37,4 milliards de francs (valeur 1981). Concernant les prévisions de trafic, le groupe mixte de travail a fait, en 1982, les estimations suivantes sur la base d'un projet semblable comprenant un pont routier (au lieu d'un tunnel dans l'étude de la C.G.E. — Développement) et un tunnel ferroviaire à voie unique : 31,7 millions de passagers (dont 7,3 millions par la voie ferroviaire), 5,4 millions de véhicules routiers et 16,8 millions de tonnes de fret (dont 3,8 millions de tonnes par la voie ferroviaire).

Le projet, dont la mise au point est encore inachevée, semble répondre à plusieurs souhaits : celui du consortium bancaire, qui voit dans une liaison routière sans rupture de charge un projet plus attractif, et celui des compagnies de chemin de fer, qui demandent une liaison ferroviaire rapide entre l'Angleterre et le Continent et admettent qu'un tunnel à voie unique suffit. Il résulte également d'une évolution depuis un quart de siècle tant des techniques de forage et de construction que des habitudes de transport :

— les procédés d'excavation et d'injection de terrains sont bien maîtrisés par les entreprises spécialisées dans la construction des tunnels, et sont d'usage courant ;

— les techniques de structures « off shore » sont devenues plus performantes, et rendent moins problématique la construction de 5 puits en mer pour la ventilation ;

— le trafic routier a crû dans des proportions plus importantes que le trafic ferroviaire, et incite à la construction d'un ouvrage routier, joint à un ouvrage ferroviaire ;

— les règles de séparation de trafic et les limites de chenaux posées pour la sécurité de la navigation maritime rendent moins gênante l'implantation de plusieurs îles artificielles supportant les installations de ventilation.

Le consortium bancaire n'a pu se prononcer sur la « viabilité financière » du projet, mais il l'a néanmoins étudié de très près, en liaison avec le groupe C.T.G., qui pourrait en faire une proposition alternative de son tunnel « double 7 mètres », car c'est sans doute le projet qui a les meilleures potentialités coût/trafic.

B. — Les projets de pont

Plusieurs projets de pont avaient été avancés par des promoteurs britanniques : Linkinto Europe, assisté du bureau d'études Freeman, Fox and Partners, et Eurobridge. L'entreprise française Bouygues avait également rendu publique une proposition en avril 1982, hors de la consultation lancée par le ministre britannique des transports.

L'ouvrage aurait été constitué de ponts métalliques suspendus à haubans et aurait comporté une succession de travées de 1 500 à 2 000 mètres de portée, voire de 3 000 mètres, assurant le passage d'une autoroute de deux fois deux ou trois voies. Mais depuis lors le groupe Bouygues s'est rallié à la solution d'un tunnel double et, éventuellement, à la solution « Route et Rail ».

Les projets de ponts métalliques à tablier rigide sont déjà relativement anciens. Le dernier en date a été présenté en 1950 et comportait des travées de 400 à 600 mètres de long. Mais la technique des grands ponts suspendus a, elle aussi, beaucoup évolué depuis lors. Le pont sur le Bosphore, par exemple, construit en 1973 et long de 1 074 mètres, est fait de caissons à profil aérodynamique et non de grandes poutres rigides traditionnelles. Dans la perspective de liaisons fixes de grande dimension, comme celle de la Manche, du détroit de Messine ou de celui de Gibraltar, un type d'ouvrage encore plus évolué a également été mis à l'étude : le tablier du pont serait doté de fentes longitudinales destinées à assurer l'équilibrage aérodynamique de l'ensemble et réduire ainsi l'impératif de rigidité de l'ouvrage.

Le délai de construction d'un pont serait plus long que celui d'un tunnel : 10 ans et demi, dont 2 à 3 ans d'études préalables. L'investissement total, effectué intégralement dès la mise en service, s'élèverait à 31,3 milliards de francs. Les prévisions de trafic font état, pour l'an 2000, de 26,5 millions de passagers, de 5,6 millions de véhicules routiers et de 13,3 millions de tonnes de fret.

Selon le consortium bancaire, la liaison par un pont aurait une bonne rentabilité financière et serait attractif pour les capitaux privés. Mais de nombreux préalables demeurent encore au choix de cette solution :

— les progrès technologiques ont certes été considérables avec l'utilisation de travées de 2 000 mètres, mais de tels ouvrages souffrent encore de « maladies de jeunesse » qui en alourdisent considérablement le coût final ;

— une liaison ferroviaire, jointe à une liaison routière, ne semble pas possible sur des ponts dont les portées varient de 1 500 à 2 000 mètres : les tabliers sont trop flexibles pour supporter le passage des trains de voyageurs, qui sont trop rapides, ou de marchandises, qui sont trop lourdes. Le pont routier devrait alors être doublé d'un tunnel ferroviaire à une voie ;

— la communauté maritime n'est pas favorable à la construction d'un pont en raison des obstacles que constitueraient, dans les rails de navigation, les piles des ponts fixées sur des îles artificielles à remblais très doux. La suppression de la plupart des bacs actuels réduirait les risques de collision, mais cet avantage ne serait pas compensé par l'existence de passes, délimitées par la longueur des travées, dans les chenaux principaux de navigation ;

— enfin, davantage qu'un tunnel, un pont pose de sérieux problèmes de protection de l'environnement.

C. — Le projet mixte tunnel-pont

Une solution composite, combinant deux viaducs d'approche, deux îles artificielles et un tunnel immergé a été proposée par le groupe Euroroute, qui réunit des entreprises françaises (Alsthom-Atlantique, la Banque Paribas, G.T.M. Entrepouse et la Société générale) et britanniques (British Shipbuilders, British Steel Corporation, Fairclough Construction Amec P.L.C., John Howard C° Ltd et Trafalgar House P.L.C.).

L'ouvrage serait fait d'une liaison routière de deux fois deux voies et, éventuellement, d'une liaison ferroviaire. Le tunnel routier serait immergé et comporterait deux alvéoles d'une longueur de 20 kilomètres reliant deux grandes îles artificielles auxquelles les véhicules routiers accèderaient par un viaduc. Le tunnel ferroviaire serait foré et suivrait un tracé différent du tunnel routier immergé. Les travaux d'excavation seraient facilités par l'existence des deux îles artificielles, qui offriraient des points d'attaque supplémentaires des galeries.

La construction de la liaison routière durerait 6 ans et engagerait un investissement de 40 milliards de francs (valeur 1984).

Ce projet est celui d'Euroroute tel qu'il a été modifié en novembre 1984 pour répondre aux critiques dont il avait fait précédemment l'objet. Initialement, il était prévu notamment que la liaison ferroviaire serait également immergée et accolée à la liaison routière dans un tunnel de trois alvéoles (deux alvéoles routières et une alvéole ferroviaire). Le délai de construction prévu était de 10 ans, dont deux ans d'études préalables, et le coût global de 71 milliards de francs (valeur 1981). Les prévisions de trafic pour l'an 2000 faisaient état, pour le projet initial, de 32,4 millions de passagers (dont 8 millions par la voie ferroviaire), de 5,4 millions de véhicules routiers et de 16,8 millions de tonnes de fret (dont 3,8 millions de tonnes par voie ferroviaire).

L'idée de combiner des tunnels et des viaducs pour réduire la longueur de tunnel sous une longue traversée de plan d'eau n'est pas récente. Un exemple de réalisation souvent cité est celui de la baie de Chesapeake aux États-Unis : la liaison, ouverte en 1964, a une longueur totale de 28,4 kilomètres et comprend deux tunnels de 1,8 kilomètres chacun, 3,6 kilomètres de routes sur digue et des viaducs incluant deux grandes passes navigables. Un projet de ce type avait d'ailleurs été proposé pour la Manche avant 1960.

Le consortium bancaire franco-britannique avait estimé que le projet d'Euroroute, avant sa modification en novembre 1984, ne serait réalisable qu'avec l'appui financier des gouvernements.

*
* * *

Comme on le constate, l'imagination des hommes de l'art ne fait pas défaut pour concevoir une liaison fixe reliant l'Angleterre au Continent.

L'appel d'offres lancé par les gouvernements au mois d'avril 1985 sur la base du cahier des charges établi à leur demande à la suite du rapport du consortium bancaire n'est pas encore clos, et il se pourrait que les soumissionnaires, sinon présentent des projets entièrement nouveaux, du moins perfectionnent et affinent les propositions qu'ils avaient présenté en 1980. Le rapport des banques, et après lui le cahier des charges, donnent en effet des indications nouvelles qui pourraient avoir pour conséquence des modifications sensibles aux projets déjà connus, comme ce fut le cas à la fin de l'an dernier pour la solution combinée tunnel-pont.

Comme on l'a vu également, les groupes industriels et financiers ne manquent pas pour se lancer dans ce qui est considéré comme une « grande aventure européenne ». Mais le vieux rêve de relier les deux pays ne pourra prendre forme que si les préalables financiers, après les préalables techniques, trouvent aussi une solution satisfaisante.

II. — UN MONTAGE FINANCIER QUI RESTE A TROUVER

La décision prise par le Royaume-Uni en 1975 d'interrompre le forage d'un tunnel entrepris quatre ans auparavant avait pour origine des considérations économiques et financières. Forts de cette expérience, et compte tenu de la persistance des difficultés de la situation générale des économies, les gouvernements français et britannique avaient immédiatement posé comme postulat pour une nouvelle tentative que le financement de l'ouvrage ne saurait bénéficier d'un apport budgétaire ou d'une garantie financière des gouvernements, mais qu'il devait être assuré par des capitaux d'origine privée.

L'importance de la somme globale à investir — les experts financiers parlent maintenant de 50 milliards de francs et de 10 milliards d'écus (1) pour le projet le plus cher — fait qu'il est difficilement envisageable que les marchés européens de capitaux fournissent des moyens financiers suffisants sans une garantie publique. Si les gouvernements persistent dans leur refus d'apporter cette caution, la Communauté européenne pourrait se substituer à eux. Elle interviendrait pour apporter sa garantie financière, et même peut-être pour consentir des prêts, à condition qu'elle en ait la possibilité et la volonté. De nombreux pourparlers sont engagés et de nombreuses études sont en cours à ce sujet, et la définition d'un montage financier capable de mener l'opération à bonne fin n'est pas la moindre difficulté rencontrée par les défenseurs du projet.

A. — Les implications du principe du financement par des capitaux privés

Posé puis confirmé par les gouvernements, le principe du financement privé a des implications qui ont été analysées dans le rapport remis par les banques en mai 1984, puis mises en forme du cahier des charges par un groupe mixte de travail au mois d'avril 1985.

1° *Le rapport remis par le consortium bancaire franco-britannique (mai 1984)*

Sur la base d'un financement du projet sans l'apport de fonds budgétaires, un groupe de cinq banques françaises et britanniques (Crédit Lyonnais, Banque de l'Indochine et de Suez, Banque Nationale de Paris, Midland Bank et National Westminster Bank) avait offert aux gouvernements d'examiner les problèmes d'organisation et de montage juridique et financier du projet et ont produit un rapport qui a été rendu public le 22 mai 1984.

Prenant pour base de départ les données dégagées par le groupe de travail franco-britannique de 1982, les banques ont établi des hypothèses prudentes et ont jugé que, malgré sa taille, le projet de liaison fixe était finançable par emprunt. Elles ont estimé que le projet le meilleur du point de vue financier serait celui qui attirerait le plus fort trafic, c'est-à-dire celui qui offrirait un service à la circulation automobile, tout en présentant une sécurité technique satisfaisante, c'est-à-dire celle qui est offerte par les tunnels forés. C'est ainsi que les conclusions des banques rejoignaient les recommandations du groupe de travail de 1982. Si elles ont écarté les projets routiers en présence qui, malgré un coût élevé, ont une période de remboursement rapide, c'est parce que le volume des capitaux à lever serait plus important et surtout parce que ces projets paraissent encore entachés d'incertitudes techniques. Mais elles ont, semble-t-il, reçu depuis lors suffisamment d'apaisements sur ce point pour adopter une position plus ouverte.

Mais si les banques considèrent que le projet est finançable sans appel à des fonds budgétaires, elles estiment que les risques doivent être partagés entre les différents intervenants, et parmi eux les pouvoirs publics : les gouvernements français et britannique, et, éventuellement, la Communauté européenne. La garantie publique, indispensable au plan politique, est en effet également demandée au plan économique-financier à certains stades de réalisation du projet.

(1) Un écu — 6,8 francs.

Au plan politique, l'État concerné s'engagerait à indemniser les promoteurs en cas d'annulation du projet.

Au plan économique-financier, le consortium bancaire suggère une garantie publique qui est double. La première garantie porterait sur les dépassements de coûts au-delà d'une certaine limite, les dépassements entre les coûts prévisionnels et cette limite étant prise en charge par les bailleurs de fonds, les entrepreneurs et les assurances. La seconde garantie permettrait soit le placement initial d'obligations et de prêts bancaires alors que l'horizon de prévision (de 20 à 30 ans) dépasse celui qui est admis par le marché financier, soit l'émission d'obligations de refinancement après la mise en service de l'ouvrage. Dans les deux cas, l'objectif est de rendre possible une « transformation » permettant le financement d'un projet dont la rentabilité est satisfaisante mais dont la durée de vie est telle que les besoins de financement ont un terme dépassant les conditions pratiquées par les marchés financiers.

Les garanties demandées par les banques ne procèdent pas de la crainte que le projet ne soit pas rentable. Elles ne visent pas à permettre la poursuite d'un projet qui serait devenu économiquement non viable, mais à assurer le financement d'un projet qui, pour être rentable, n'en requiert pas moins des conditions de financement dépassant celles qui sont offertes par le marché.

Deux méthodes sont préconisées par les banques. La première, plus rapide, consisterait à rassembler un capital de 7 milliards de francs auprès des investisseurs privés, le reste étant fourni par des prêts bancaires. La seconde méthode, plus prudente et faisant plus largement appel au soutien public, consisterait à utiliser le capital privé rassemblé pour financer les premiers travaux et à demander l'engagement des banques deux ans après. La phase de développement de deux ans nécessiterait un soutien initial des gouvernements ou de la Communauté et un engagement progressif des investisseurs.

Les banques proposent également de vérifier la validité de leur analyse et de leurs propositions par un test du marché financier dans le cadre d'un mandat qui leur serait donné et sur la base d'une décision des gouvernements sur le type de liaison retenu, le niveau de soutien accepté par eux, la construction juridique, le cadre fiscal et financier envisagé et le choix, ou l'agrément, de certaines entreprises.

2° Le cahier des charges (avril 1985)

Sur la base du rapport que leur avait remis le consortium bancaire, et avant de demander à un nouveau groupe mixte de travail de définir un cahier des charges, les ministres français et britannique ont très explicitement réaffirmé leur conception du financement d'une liaison fixe trans-Manche.

En effet, le communiqué commun des gouvernements français et britannique publié le 15 novembre 1984 indique que « les ministres sont convenus que cet ouvrage, auquel les garanties politiques nécessaires seraient accordées, devrait être financé sans apport budgétaire ni garanties financières des Gouvernements et sur la base des conditions qui prévalent sur les marchés financiers internationaux ». Le communiqué poursuit que, en conséquence, il appartient « à des institutions économiques financières de prendre l'initiative ». Les ministres ont alors décidé de créer un groupe de travail « chargé de mettre au point le cadre et les modalités dans lesquels les institutions économiques et financières intéressées au lancement, au financement, à la construction et à l'exploitation de l'un ou l'autre des divers types de liaison fixe pourraient soumettre des propositions aux deux Gouvernements ». Comme on l'a dit, cette façon de voir a été confirmée par la déclaration commune du 30 novembre 1984 à l'issue du sommet franco-britannique.

Rendu public le 2 avril 1985, le rapport du groupe de travail donne des indications très détaillées sur les conditions dans lesquelles les propositions des entreprises devront être conçues et présentées.

Concernant plus précisément le financement de l'ouvrage, le rapport dispose que « pour être sélectionné, un projet devra donner toutes assurances aux Gouvernements qu'il est tech-

niement et commercialement sain et qu'il peut être mené à bien sans qu'ils soient financièrement impliqués. Il ne recevra ni apport budgétaire ni garantie financière des Gouvernements ». Il précise également que les gouvernements n'interviendront ni dans la gestion ni dans l'exploitation de la liaison fixe mais qu'ils pourraient éventuellement détenir certains intérêts dans la société concessionnaire. Les candidats devront démontrer la robustesse et la viabilité de leur projet par des prévisions détaillées de financement, sur une base annuelle, couvrant le projet depuis son lancement jusqu'à au moins dix ans après le remboursement des emprunts. La structure du financement envisagé, l'échéancier prévu pour les appels aux différents marchés et les masses des fonds à lever sur chacun de ces marchés devront être précisés dans le détail. Les Gouvernements, par ailleurs, attacheront de l'importance à la mesure dans laquelle les candidats seront prêts à engager leurs ressources propres. Ils demandent également que les émissions sur les marchés financiers représentent une part significative du financement.

B. — La recherche d'un appui financier de la communauté européenne

La Commission des Communautés avait reçu, en même temps que les gouvernements, le rapport des banques sur la faisabilité financière de la liaison trans-Manche.

Depuis longtemps, en effet, la Communauté a manifesté son intérêt pour un projet de liaison et souligné qu'il devrait être un des éléments d'une politique commune d'infrastructure des transports. La Commission et l'Assemblée des Communautés ont, à plusieurs reprises, mis en avant l'intérêt communautaire d'une telle entreprise. Le Conseil, de son côté, a engagé une première action limitée dans le domaine des infrastructures de transport, mais, en dehors de certaines actions ponctuelles, les actions engagées n'ont pas encore vraiment bénéficié à la liaison fixe trans-Manche.

Car la recherche des formes que pourrait prendre un appui financier de la Communauté au projet n'a pas encore débouché à ce jour sur des résultats concrets.

1° L'intérêt communautaire du projet

La réalisation d'une liaison fixe à travers la Manche présenterait un intérêt évident pour les régions côtières concernées (la région Nord-Pas-de-Calais et le Kent), pour la France et pour la Grande-Bretagne, mais elle constituerait aussi un atout économique incontestable pour l'ensemble de la Communauté et même de l'Europe. Elle offrirait un maillon de taille à un réseau cohérent et équilibré de grands axes de communication en Europe.

C'est bien ainsi que l'ont entendu les instances communautaires.

La Commission a demandé plusieurs rapports sur l'intérêt économique d'une telle liaison. En juin 1983, elle a décidé, en application d'un règlement du Conseil du 30 décembre 1982 concernant une action limitée dans le domaine des infrastructures de transports, de consacrer un demi-million d'écus à une étude sur les aspects techniques d'une évaluation des projets d'une liaison fixe. C'est ce rapport qui lui a été remis par le groupe bancaire franco-britannique, et dans lequel est examinée l'utilisation éventuelle des instruments financiers de la Communauté.

Le Parlement européen, pour sa part, a adopté le 10 juin 1983 une résolution sur les possibilités d'un soutien communautaire à la construction d'une liaison fixe, en soulignant l'intérêt communautaire d'une telle opération. Plus récemment, le 18 avril 1985, il prit la même position en rappelant l'importance d'une liaison pour l'infrastructure communautaire des transports et pour la création d'un réseau européen des transports efficace.

C'est également dans cet esprit que le communiqué commun des gouvernements français et britannique du 15 novembre 1984 envisage le projet : la liaison est conçue comme une « grande infrastructure européenne de transport ». De même, le cahier des charges rendu public le 2 avril 1985 cite la liaison comme « partie d'un système de grandes infrastructures européennes de transport ».

Auparavant, le ministre français des Transports avait déjà noté, à la suite du rapport du consortium bancaire, que l'intervention financière de la Communauté pourrait être envisagée dans le cadre de la politique d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire qui est progressivement définie et mise en place.

2° *Les perspectives de l'appui financier de la Communauté*

Le rapport des banques a constaté que les possibilités offertes actuellement par les instruments de financement que la Communauté serait susceptible de mettre en œuvre sont nettement inférieures aux montants nécessités par le projet de liaison et que ces instruments ne permettent pas un réel partage des risques. Le consortium bancaire suggère qu'un nouvel instrument financier soit mis en place, qui pourrait s'inspirer des concepts utilisés par la Société financière internationale du groupe de la Banque Mondiale.

Sans entrer dans le détail d'une manière aussi complexe et technique, il faut noter que l'intervention financière de la Communauté pourrait prendre des formes multiples : subventions, prêts à intérêt réduit, garanties de prêt et bonifications d'intérêts notamment.

Concernant les prêts, les aides et les garanties, les mécanismes et les questions en suspens se présentent, succinctement, de la façon suivante :

a) *Les prêts et les aides*

Les sources de financement pouvant éventuellement être utilisées pour apporter un soutien communautaire au projet sont les suivantes :

— la *Banque européenne d'investissement* (B.E.I.) peut accorder, pour des projets d'intérêt communautaire, des prêts à concurrence d'au maximum 20 à 30 % du coût total, à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché ;

— le *Nouvel Instrument Communautaire* (N.I.C.) qui, sous le contrôle de la B.E.I. et suivant une procédure similaire, peut accorder des prêts à des projets contribuant à la convergence et à l'intégration au sein de la Communauté. La liaison trans-Manche entrerait assurément dans cette catégorie ;

— le *Fonds Européen de Développement Régional* (F.E.D.E.R.) peut accorder une aide financière couvrant jusqu'à 30 % du coût global de projets dans les régions présentant un certain retard ou en difficulté. La région Nord-Pas-de-Calais, mais non le Sud-Est de l'Angleterre, appartient à cette catégorie.

Si l'intervention du F.E.D.E.R. paraît exclue en raison de ses dotations relativement limitées et surtout de sa vocation particulière, qui ne le conduit pas à soutenir un projet comme la liaison fixe trans-Manche, il semble que, sous certaines conditions, les deux premiers instruments pourraient être utilisés. Mais il est à prévoir que le volume d'un prêt éventuel ne pourrait être considérable, le total des prêts consentis par la B.E.I. et entrant dans le cadre du N.I.C. étant d'environ 5 milliards d'écus par an, dont la plus grande partie est affectée aux régions en difficultés.

b) *Les garanties*

Si la B.E.I., et la C.E.C.A. pour partie, ont essentiellement une fonction de prêt, elles peuvent également octroyer des garanties couvrant des emprunts qu'elles ont émis pour financer un ensemble de projets. Il en va de même pour la garantie du budget communautaire pour ce qui concerne les emprunts N.I.C. et Euratom.

Dans le cas du projet trans-Manche, la Communauté devrait garantir des emprunts émis par des tiers et destinés au financement d'un seul projet émanant d'un investisseur — la société concessionnaire —, qui serait une entité extérieure aux organes communautaires. Il semble donc que, dans l'état actuel du droit, les mécanismes actuels de garantie dans le cadre

du budget communautaire s'appliquant aux emprunts N.I.C. et Euratom ne puissent pas être utilisés pour garantir des emprunts contractés par des entreprises auprès des tiers. Concernant la B.E.I. et la C.E.C.A., les garanties accordées nécessiteraient normalement des contre-garanties et ne pourraient, en toute hypothèse, qu'être accordée sur une échelle assez modeste et inadaptée à l'ampleur des ressources nécessitées par le projet, en raison du caractère subsidiaire de l'octroi de garanties dans les activités de ces institutions.

*
* *
*

D'une manière générale, il est clair que les difficultés budgétaires persistantes de la Communauté ne favorisent guère l'appui financier, quelle qu'en soit la forme, qu'elle pourrait apporter à la réalisation de la liaison fixe trans-Manche.

Concernant, par exemple, d'éventuelles bonifications d'intérêts, il paraît peu probable que la Communauté dispose dans un avenir prévisible de possibilités financières lui permettant, par ce moyen, de compenser une partie des charges d'intérêt liées à l'absence de garantie de la part des gouvernements.

Il faut noter également qu'une garantie par le budget général des Communautés est encore dépourvue de la réglementation de base sans laquelle elle ne peut être octroyée. La Commission a communiqué au Conseil, le 14 décembre 1984, des « orientations de politique à moyen terme en matière d'infrastructure de transport » (doc. COM (84) 709 final) destinées à inciter le Conseil à établir cette législation qu'il a pour l'instant refusée et qui permettrait l'ouverture budgétaire en ce domaine. Mais, même si les obstacles juridiques et politiques étaient surmontés, il est vraisemblable que la Communauté ne pourrait garantir une somme de l'importance de celle — 10 milliards d'écus — qui doit être engagée pour la construction de la liaison. Une formule envisageable serait que la garantie communautaire soit partielle et limitée à des éléments individualisés du projet d'ensemble.

En définitive, il apparaît que l'aide de la Communauté pourrait plus utilement s'employer au financement des infrastructures d'accompagnement du lien fixe, tant en France qu'en Grande-Bretagne (par exemple l'achèvement dans la région Nord-Pas-de-Calais de l'autoroute A 26, la réalisation d'une rocade routière Dunkerque, Calais, Boulogne, etc...).

Les problèmes techniques liés à l'octroi d'une garantie communautaire au financement du projet pourraient être résolus par la volonté des États membres et de la Communauté de faire jouer, à travers le budget communautaire, leur solidarité financière à l'égard du projet.

Une décision unanime du Conseil serait nécessaire pour faire intervenir la Communauté selon des modalités qu'il reste encore à approfondir et à définir. Et il n'est pas douteux que l'intérêt communautaire du projet pourrait justifier cette initiative.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 26 JUIN 1985

Rappelant ses conclusions adoptées le 24 novembre 1982 sur le projet de liaison trans-Manche et la Communauté européenne,

Ayant pris connaissance des développements intervenus depuis lors dans la relance d'un tel projet,

La Délégation prend acte avec satisfaction des progrès accomplis dans la recherche d'un nouvel accord sur la construction d'une liaison fixe entre la France et l'Angleterre à travers la Manche, et exprime le souhait que la procédure de relance engagée en 1984 connaisse dans les meilleurs délais un dénouement favorable.

Elle rappelle que la réalisation d'une liaison fixe à travers la Manche présenterait un intérêt considérable pour la France et la Grande-Bretagne en raison des nouvelles activités qu'engendreraient la construction de l'ouvrage et, ultérieurement, l'accroissement du trafic entre les deux pays, et que la liaison fixe constituerait également un atout économique et politique incontestable pour l'ensemble de la Communauté et de l'Europe.

Elle considère pour cette raison que le projet présente d'abord un intérêt communautaire, l'existence d'une liaison fixe trans-Manche devant constituer le premier maillon d'un réseau équilibré et cohérent de grands axes de communication en Europe.

Elle a pris connaissance des projets d'ouvrages d'ores et déjà présentés et ne saurait se prononcer en faveur de l'une ou l'autre solution technique.

Elle juge cependant qu'une liaison fixe exclusivement ferroviaire ne saurait véritablement répondre aux besoins futurs de trafic, dont le développement prévisible intéresse essentiellement celui des véhicules routiers (automobiles, autocars et camions).

Elle formule le souhait que la Communauté européenne saura, par des instruments financiers appropriés, trouver le moyen d'apporter un appui à la réalisation du projet, pour attirer notamment sur l'opération un volume suffisant de capitaux privés.

Elle considère que, compte-tenu de l'importance de l'enjeu, les obstacles juridiques et politiques encore existants au sein de la Communauté doivent être levés pour rendre possible une intervention efficace de sa part, quelle qu'en soit la forme (garantie de prêt, emprunt à intérêt réduit, subventions, bonifications d'intérêts notamment).

Elle souligne sur ce point l'urgence de l'adoption par le Conseil d'une réglementation de base permettant l'octroi d'une garantie par le budget général des Communautés et escompte que les progrès enregistrés dans le domaine des transports depuis le « paquet du 10 mai » 1984 et l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de Justice des Communautés européennes augurent l'avènement prochain de ce texte.

Elle considère que la garantie communautaire pourrait éventuellement être limitée à des éléments individualisés du projet.

Elle estime qu'en toute hypothèse la Communauté peut et doit apporter un appui substantiel au financement des infrastructures d'accompagnement, tant en France qu'en Grande-Bretagne.

Elle juge souhaitable que le régime conventionnel décrit dans le cahier des charges rendu public au mois d'avril 1985 soit approfondi sans retard, pour préciser notamment les obligations du ou des futurs concessionnaires de la réalisation et de l'exploitation de l'ouvrage.

Elle considère que le projet mériterait d'être pris en compte au niveau interministériel en raison de ses multiples implications.

CHAPITRE V

CONSOMMATION

PROPOSITION DE RÈGLEMENT FIXANT DES MESURES TENDANT A DÉCOURAGER LA MISE EN LIBRE PRATIQUE DES MARCHANDISES DE CONTREFAÇON (COM. 84/705)

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur

- I. — Le contexte économique et juridique international
- II. — Les propositions de la Commission
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 6 juin 1985

*
* *
*

La proposition de règlement qui fait l'objet de ce rapport tend à renforcer l'efficacité de la lutte contre la contrefaçon. Celle-ci peut, on le sait, se définir comme l'utilisation sans droit d'un élément de propriété industrielle : marques mais aussi — et c'est notamment en cela que le projet de règlement n'a de toute façon qu'une portée limitée — appellations d'origine, dessins et modèles, brevets d'invention. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs, les contrefaçons sont, par leur qualité très généralement inférieure, doublement nuisibles : elles portent atteinte à la réputation de l'entreprise dont le nom a été usurpé sans compter le préjudice direct consécutif à une éventuelle diminution des ventes ; elles font courir des risques aux consommateurs, en particulier lorsqu'il s'agit de pièces détachées (1) ou de produits chimiques : on cite volontiers à cet égard le cas de la mise sur le marché américain de fausses pilules contraceptives ou celui de la quasi destruction de la récolte de café d'un pays africain par suite de l'utilisation d'engrais falsifiés.

Certes, ce projet de règlement répond partiellement à une préoccupation constante de la France, compte tenu de la place des produits de marque dans son commerce extérieur. Il n'a pas cependant comme on va le voir une portée suffisante pour que l'on puisse dans le contexte économique et juridique actuel envisager de faire véritablement régresser ce fléau international grandissant que constitue la contrefaçon.

(1) Des fausses pièces détachées d'hélicoptères SIRKOVSKI ont été livrées à l'O T A N.

I. — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE INTERNATIONAL —

Bien qu'il soit des cas de contrefaçons réalisées en Europe, la plupart des marchandises contrefaites sont originaires des pays en voie de développement. Économiquement cruciale, la matière devient juridiquement sensible : les pays du Tiers Monde sont peu enclins à envisager un renforcement du droit international lorsque celui-ci pourrait avoir pour conséquence des pertes de recettes d'exportation et d'emplois.

A. — Un phénomène en voie de développement accéléré.

La contrefaçon est un phénomène mondial. Elle concerne désormais à peu près tous les secteurs d'activité. Certes elle porte plus spécialement sur les articles de luxe mais elle a tendance à s'étendre à des secteurs produisant des biens incorporant des technologies avancées : médicaments, produits chimiques, logiciels et obtentions végétales...

La part des produits de contrefaçon dans le commerce mondial est estimée à entre 3 et 9 %, ce qui est considérable si l'on songe que la France ne représente qu'environ 6 % des exportations mondiales. Cette expansion quantitative s'est accompagnée d'une transformation qualitative : la contrefaçon est en train de passer du stade artisanal au stade industriel tandis que sur le plan de la distribution, des *réseaux* se développent actuellement à l'échelle planétaire pour constituer une véritable *internationale de la contrefaçon*.

Cette industrie de la contrefaçon se caractérise par un éparpillement de ses fonctions de fabrication souvent réalisées dans des lieux différents, avec un large recours à la sous-traitance. Un tel cloisonnement rend difficile la remontée des filières ; il empêche également de sanctionner efficacement les petits fabricants aux responsabilités limitées. En ce qui concerne la distribution, le principe consiste dans l'éloignement entre le lieu de fabrication et celui de commercialisation : les produits contrefaits asiatiques sont aujourd'hui déversés indifféremment sur le continent américain, au Moyen-Orient et en Afrique, les articles européens au Japon, ceux du Maroc en Europe.

C'est surtout dans les pays du Sud Est asiatique que se concentrent traditionnellement les activités de contrefaçon : il s'agit surtout de Taïwan (produits cosmétiques et ordinateurs) de la Corée du Sud (textiles et cuir) et de Hong-Kong. Mais les contrefacteurs sévissent également en Europe et notamment en Italie (montres, soies, cuir), en Suisse (horlogerie), en Espagne (jouets, maroquinerie) et même au Royaume-Uni (produits cosmétiques, textiles).

Globalement, même s'il est difficile d'avancer des chiffres qui ne soient pas sujets à caution, il semble que le préjudice économique soit considérable. A lui seul, le trafic de pièces de moteurs aurait entraîné la suppression de près de 6.000 emplois en Europe et de 14.000 aux États-Unis. Les parfumeurs français, par ailleurs, évaluent leurs pertes à 10 % de leur chiffre d'affaire annuel.

En définitive il convient de mettre l'accent sur le fait que, étant donné que *l'essentiel du préjudice provient des marchés des pays tiers*, la lutte contre la contrefaçon ne sera véritablement efficace qu'au prix d'une coopération internationale plus étroite. Une protection juridique accrue des industries communautaires ne peut résulter que de négociations commerciales internationales ; elle participe, à cet égard, aux vicissitudes tant des relations Europe-États-Unis que du Dialogue Nord-Sud.

B. — Une protection juridique insuffisante

Il est en effet essentiel de coordonner, sur le plan international, la lutte contre la contrefaçon. La France a joué le rôle pionnier en la matière avec la signature en 1883 de *la Convention de Paris créant l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle*. Celle-ci confère à tout titulaire d'un droit de propriété industrielle, un droit à protection dans les

autres pays signataires dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces pays. Cela dit, cette convention ne constitue pas une législation supranationale que les pays signataires s'engagent à incorporer dans leur législation nationale mais, en quelque sorte, un ensemble de directives qui peuvent être interprétées avant d'être transférées dans les législations internes : c'est ainsi que l'article 9 relatif aux saisies en douane précise expressément que celles-ci peuvent être remplacées par toute autre disposition des législations nationales.

Cette formule de la saisie en douane, qui n'a guère reçu d'application jusqu'à présent, a été reprise dans un projet d'accord discuté au G A T T depuis 1978 à l'initiative des États-Unis. Il était notamment prévu qu'il serait possible d'empêcher le dédouanement des marchandises « dont on peut raisonnablement penser qu'il s'agit de contrefaçons, jusqu'à ce que le titulaire de la marque ait eu la possibilité de contester à l'importateur le droit de disposer librement des marchandises ». Finalement, le projet qui n'a pas pu être adopté comme cela avait été évoqué en 1982, reste encore en discussion. Il rencontre, bien sûr, l'hostilité des pays en voie de développement, qui, craignant que sous couvert de lutttes contre la contrefaçon, on ne multiplie les obstacles à leurs exportations, récusent la compétence du G A T T au bénéfice de celle de l'organisation mondiale de la propriété industrielle O.M.P.I. et tentent de lier le problème à celui, plus général, des transferts de technologie.

A l'heure actuelle, et sans préjudice des aléas tenant à la controverse franco-américaine sur l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales, le projet de « code des contrefaçons » est toujours à l'étude.

Un groupe d'experts, nommé en novembre 1984, a reçu pour mission d'assister le Conseil du G A T T sur les aspects juridiques et institutionnels du problème. Réuni pour la première fois le 11 mars 1985, le groupe a examiné un document de synthèse établi par le secrétariat du G A T T avec le concours du Conseil de Coopération douanière et l'O.M.P.I.

Après avoir constaté les lenteurs du G A T T et proposé en 1983 la création d'un groupe d'experts pour suivre les travaux de cette organisation, la Commission a pris l'initiative du projet de règlement qui fait l'objet des présentes conclusions.

Avant de l'analyser en détail, on ne peut que souligner les limites d'une telle approche nationale ou même communautaire. Même le renforcement des règles internationales reste d'une efficacité limitée car, en dernière instance, la répression de la contrefaçon repose sur les législations nationales et, plus précisément encore, sur la volonté des pays concernés de les appliquer.

Des pressions bilatérales apparaissent de ce point de vue nécessaire pour faire adopter et appliquer une législation interne réprimant efficacement les contrefaçons. Un précédent de taille existe avec l'adoption par le Japon, en 1959, d'une législation plus rigoureuse à la demande des Américains. Il ne devrait pas être impossible de parvenir aux mêmes fins avec certains pays en voie de développement dès lors que l'on est en mesure de leur proposer les contreparties économiques et politiques adéquates, voire de les menacer de leur supprimer le bénéfice d'avantages commerciaux tels les préférences généralisées.

En tout état de cause, il n'est guère de parades efficaces pour contrer un phénomène appelé à renaître continûment. Si pour les produits sophistiqués, certaines firmes d'ordinateurs peuvent espérer s'en tirer par une fuite en avant vers les technologies avancées, les produits de luxe apparaissent plus vulnérables : ainsi telle marque française de luxe, lasse de gagner tous ses procès au Mexique sans pouvoir obtenir l'exécution des jugements a fini par associer son contrefacteur à l'exploitation de ses produits. De toute façon, avec l'élévation de leur niveau de développement, certains nouveaux pays industrialisés vont se montrer plus sensibles aux arguments des pays occidentaux, soit pour ne pas prêter le flanc à des critiques qui justifient le maintien de certaines pratiques discriminatoires, soit pour protéger leurs propres marques, soit enfin par souci de respectabilité internationale : c'est ainsi que dans la perspective des Jeux olympiques de 88, la Corée s'efforce de mieux organiser la lutte contre la contrefaçon.

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Bien que l'exposé des motifs n'en fasse pas mention, il convient de faire état du mémorandum adressé en mars 1984 par le gouvernement français avant d'analyser les limites du projet de règlement fixant des mesures en vue de décourager la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon (COM 84 705).

A. — Le memorandum français

La délégation française a, lors du Conseil marché intérieur du 7 mars 1984, présenté une communication relative à *l'harmonisation des moyens de lutte des États de la Communauté contre le commerce des marchandises de contrefaçon*.

Tout en réservant les compétences juridiques des États membres et rappelant à cet égard que la fixation du régime de la propriété intellectuelle reste de leur compétence sur la base des articles 36 et 222 du Traité de Rome, le gouvernement français proposait de prévoir :

1. — une directive fondée sur l'article 100 pouvant garantir aux entreprises communautaires la possibilité de recourir à la retenue en douane afin d'examiner les marchandises et de saisir les autorités judiciaires compétentes ;
2. — un régime de caution et de sanctions destiné à prévenir les recours abusifs ;
3. — la remise des marchandises de contrefaçon à l'entreprise plaignante titulaire du droit de propriété industrielle sans préjudice d'éventuels dommages et intérêts compensatoires.

A la lumière de ces propositions, on constate par comparaison que si la procédure de saisie répond à peu près aux préoccupations exprimées par le Gouvernement, l'intérêt du règlement se trouve réduit du fait de la limitation de son champ d'application.

B. — Un champ d'application limité

Le projet de règlement comporte une double base juridique puisqu'il se fonde à la fois sur l'article 113 qui régit les compétences commerciales de la Communauté et sur l'article 235 relatif aux actions non expressément prévues par le Traité de Rome. Ce dernier article prévoit explicitement la règle de l'unanimité ainsi que la consultation obligatoire du Parlement Européen.

Deux alinéas de l'exposé des motifs précisent et limitent le champ d'application du règlement. Le premier indique :

« Les discussions qui ont eu lieu avec les experts des États membres ont démontré qu'il convient, dans un premier temps, de limiter le champ d'application des mesures envisagées aux cas où les droits d'un titulaire de marque de fabrique ou de commerce sont enfreints. A un stade ultérieur, considération pourrait être donnée à l'opportunité d'appliquer les mesures proposées à d'autres droits, notamment les droits d'auteur ».

La contrefaçon de marque a pour effet d'induire l'acheteur en erreur quant au véritable fabricant et à la qualité qui s'attache habituellement au produit vendu sous la marque imitée. Elle se distingue donc de fraudes aux appellations d'origine ainsi que de la contrefaçon de dessins et modèles, de brevets ou des atteintes portées aux droits d'auteurs. Bien qu'un certain nombre de cas correspondent à des violations multiples et conjointes des droits protégés au titre du régime de la propriété industrielle, des appellations d'origine et des droits d'auteurs, on constate que les cas les plus patents de fraudes — articles de mode, produits alimentaires et enregistrements audio-visuels — ne seront que peu ou pas concernés par le projet de règle-

ment. Il faut certes le regretter. Il ne faut pas moins admettre qu'au moins pour ce qui concerne les droits d'auteurs le système de saisie devient particulièrement difficile à mettre en œuvre dans la mesure où, dans la plupart des cas *il n'est pas d'acte juridique* établissant les droits de l'auteur. En matière de dessins et modèles, on peut estimer que la lacune est regrettable même si l'hétérogénéité des législations, soulignée par le Conseil économique et social dans son avis de juin 1983 sur le problème des contrefaçons, rend difficile la mise en œuvre de procédures communautaires. Cette même assemblée a d'ailleurs estimé que « les premiers efforts sont à réaliser au niveau français »

Un projet de loi est actuellement à l'étude. Dans un second temps un dispositif communautaire pourrait étendre le champ de cette protection. Le Conseil économique et social note d'ailleurs que « cette extension pourrait être l'occasion d'assurer une meilleure couverture pour certaines créations intermédiaires entre le dessin ou modèle et le procédé brevetable, qui, en raison de leur caractère strictement utilisable sont imparfaitement protégées en France où le « modèle d'utilité » n'existe pas. Il y a effectivement matière à une intervention communautaire à ce niveau qui se révélerait complémentaire de la tentative faite à l'heure actuelle pour déboucher sur une marque communautaire. De même on devrait dès maintenant se préoccuper d'assurer les harmonisations nécessaires en matière de législation des appellations d'origine pour que puisse également être appliqué un système de retenue en douane.

Deuxièmement, l'exposé des motifs précise que : « la proposition de règlement ne s'applique pas aux marchandises qui sont originaires des États membres ou qui se trouvent déjà en libre pratique au sens des articles 9 et 10 paragraphe 1 du traité et qui font l'objet d'échanges entre les États membres. D'une manière générale, le bon fonctionnement du marché intérieur communautaire implique que ces échanges ne puissent en aucun cas être couverts par une réglementation du type de celle proposée. »

L'interprétation à donner à ce paragraphe est dans un premier temps assez claire : le règlement ne s'appliquerait qu'aux produits originaires des pays tiers n'ayant pas encore été mis en libre pratique. Cela veut dire d'une part que les produits originaires de la C.E.E. ne sont pas visés et d'autre part qu'il n'est plus possible d'exciper de ce mécanisme juridique pour stopper lors d'un contrôle douanier à une frontière nationale des *produits non communautaires déjà en libre pratique*. En l'état actuel des choses, compte tenu de la nécessité de réaliser le grand marché intérieur dont parle la Commission, on peut admettre qu'une telle procédure ne puisse pas porter sur les produits communautaires et ce même si des cas de fraudes évidentes ont été relevés chez certains États membres ou candidats à l'adhésion. Mais il serait dangereux d'exclure cette possibilité pour les produits tiers pour lesquels on ne peut pas exclure a priori une certaine fluctuation du zèle des services douaniers des différents États membres. De ce point de vue il semble à votre Délégation qu'on se retrouve dans un cas de figure qui n'est pas sans rappeler celui du contrôle de l'origine des produits aux frontières intracommunautaires.

En principe la préférence communautaire, et en l'occurrence le bénéfice de la libre circulation des marchandises, est accordée sans que soit prise en compte l'origine du produit, que celui-ci soit originaire de l'un des États membres ou qu'il s'agisse d'un produit mis en libre pratique en vertu de l'article 10 du Traité après paiement des droits et taxes exigibles. La Cour de Justice des Communautés a d'ailleurs précisé dans son arrêt DONCKERWOLKE du 15 décembre 1976 qu'en l'absence de mesures de sauvegarde, les États membres ne sauraient appliquer une différence de régime administratif selon que les produits sont originaires de la Communauté ou mis en libre pratique. Tirant les conséquences de cet arrêt en ce qui concerne l'indication de l'origine, la Commission a estimé que les douanes ne pouvaient exiger de l'importateur qu'une simple déclaration sur l'origine du produit telle qu'il peut raisonnablement la connaître et que des justifications ne peuvent être demandées qu'en cas de doutes sérieux, sans que la demande de telles justifications ne puisse en elle-même faire obstacle à l'importation des marchandises.

La matière est donc délicate. Il est difficile de dire comment, le cas échéant, le juge communautaire pourrait arbitrer entre le souci de parfaire la libre circulation des produits et celui d'éviter les *détournements de trafic* qui vont résulter de l'hétérogénéité des espaces administratifs et des espaces judiciaires dans la Communauté : on ne peut exclure en effet que l'existence de divergences d'appréciation des autorités judiciaires nationales ou de zèle des services des

douanes ne conduisent les importateurs de produits contrefaits à mettre systématiquement ceux-ci en libre pratique dans les pays les plus laxistes.

Votre Délégation se demande toutefois si l'article 36 qui précise les motifs — notamment d'ordre public (2) — de nature à légitimer des restrictions quantitatives, ne suffirait pas à justifier d'autant plus facilement des mesures nationales de retenue en douane que celles-ci, par définition temporaire, sont subordonnées à certaines garanties de nature à éviter les recours abusifs et ne font que faire appliquer par les services des douanes la procédure de la saisie contrefaçon.

En tout état de cause, on ne saurait tirer comme conséquence de la dernière phase de l'alinéa précité que les procédures nationales — que la France envisage de mettre en place dans le cadre de deux lois actuellement encore en préparation sur les marques et les dessins et modèles — deviennent contraires au traité. Tout au plus doit-on comprendre que, dans la perspective de la suppression des contrôles douaniers intracommunautaires, la Commission n'estime pas opportun de mettre en place une réglementation communautaire soumettant les produits communautaires à un régime de retenue en douane aux frontières intracommunautaires, ce qui donnerait effectivement la — fâcheuse — impression que l'on veut renforcer et pérenniser celle-ci.

En définitive, on se retrouve face à des difficultés maintenant classiques consécutives au décalage créé par l'unification volontariste des règles juridiques en vue de la réalisation du grand marché intérieur et la persistance de pratiques administratives nationales divergentes. De ce point de vue il convient de mettre l'accent sur le renforcement de coopération douanière.

B. — Une procédure de retenue en douane relativement satisfaisante

Très schématiquement on peut dire que la situation en France se présente — avant les changements législatifs évoqués ci-dessus — de la façon suivante :

Il faut d'abord rappeler que les agents des douanes sont habilités à relever une infraction douanière lorsque le champ d'application de la contrefaçon coïncide avec celui de l'article 39 du code des douanes c'est-à-dire lorsque les produits importés portent, soit sur eux-mêmes, soit sur des emballages, caisses, ballots, enveloppes, bandes ou étiquettes, etc.. une marque de fabrique ou de commerce, un nom, un signe ou une indication quelconque de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française.

Dans de tels cas, le service des douanes relève une infraction à l'article 39 du code des douanes, et dans le respect des règles du secret professionnel, invite la firme lésée à agir par voie de référé pour obtenir la saisie conservatoire des marchandises et à saisir la juridiction compétente pour se prononcer sur le fond.

Par ailleurs, les agents des douanes sont habilités à prononcer la retenue des marchandises litigieuses pour garantir le recouvrement des pénalités. Cette possibilité de retenue pour sûreté des pénalités empêche ainsi la mise sur le marché de produits contrefaits ou supposés tels.

Dès lors que l'importation sur le territoire français de produits contrefaits en infraction aux règlements concernant la propriété industrielle, commerciale et artistique fait l'objet d'une déclaration en détail régulière et ne contrevient pas à l'article 39 du code, l'administration des douanes ne dispose d'aucun pouvoir pour relever une infraction douanière et pronon-

(1) Les détournements de trafic résultant de l'existence de divergences de politiques *commerciales* — en fait la persistance de contingents d'importation nationaux — peuvent faire l'objet de mesures nationales dans les conditions prévues par l'article 115 du Traité.

(2) La contrefaçon de marque est une infraction pénale punie par les articles 422 et suivants du code pénal.

cer elle-même la saisie des marchandises à ce titre (1). Seule l'autorité judiciaire est autorisée à le faire.

La contrefaçon se poursuit au pénal et au civil : elle est réprimée par des sanctions répressives — prévues par les articles 422 et suivants du code pénal — et des sanctions civiles qui peuvent consister en des mesures de restitution, de dommages et intérêts, voire de confiscation ou de destruction des produits contrefaits. En ce qui concerne la preuve, la loi de 1964 a prévu un mode privilégié de preuve, la saisie contrefaçon : le titulaire de la marque sollicite une autorisation auprès du président du tribunal de grande instance du lieu où la saisie doit être effectuée. Celui-ci rend alors une ordonnance sur production, selon les cas du certificat du dépôt et de la notification de celui-ci au prétendu contrefacteur ou du certificat d'enregistrement de la marque.

La saisie peut être une saisie-description ou être une saisie réelle des produits contrefaits. Dans le premier cas, les produits restent aux mains du saisi qui peut librement en disposer. Dans le cas de description avec saisie réelle, les objets réputés contrefaits peuvent être déposés au greffe du tribunal de grande instance ou être laissés entre les mains du saisi qui est alors son propre gardien et ne peut en disposer sans commettre le délit de détournement d'objet saisi de l'article 400 du Code pénal.

La procédure de retenue prévue par le projet de règlement s'articule sur cette procédure de saisie contrefaçon. Elle prévoit :

- la saisine des autorités douanières de chaque État-membre ou de la Commission (s'il s'agit d'une marque communautaire) par une demande écrite d'intervention déposée par les titulaires de marques enregistrées de fabrique ou de commerce.
- la communication des demandes reconnues valables aux bureaux de douanes susceptibles d'être concernés par les importations de contrefaçon.
- la suspension de l'octroi de la main levée douanière (c'est-à-dire la retenue entre les mains des douanes) pour les marchandises suspectes.
- la confiscation et la mise en dehors des circuits commerciaux des marchandises reconnues comme contrefaçons.

La Délégation note à cet égard que la rédaction de l'article 5 « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre aux autorités compétentes... » en font plus un élément du dispositif d'une directive que d'un règlement. A première vue, la législation française satisfait aux dispositions de l'article 5.

Enfin, on peut souligner que l'exigence d'un cautionnement destiné à éviter les demandes abusives de retenue en douane *est de nature à démontrer que l'utilisation d'un système de saisie en douane ne créera pas d'obstacles non tarifaires aux échanges.*

Aussi intéressant soit-il, le mécanisme proposé n'en présente pas moins un certain nombre d'obscurités qui découlent pour la plupart de l'ambiguïté par rapport au droit français de la procédure cadre définie par le projet de règlement.

Certains points méritent d'être précisés ou justifiés :

Pourquoi ne vise-t-on que le titulaire de la marque et non également son licencié exclusif ?

Pourquoi n'est-il pas prévu, en cas de refus par les autorités douanières nationales de donner suite à la demande de surveillance, la motivation de ce refus ainsi qu'une procédure d'appel ?

Dans le cas français, comment le recours devant le tribunal administratif s'articulerait-il avec un éventuel recours devant la Cour de Justice des Communautés ?

(1) alors que l'ancienne loi de 1857 sur les marques prévoyait une procédure de saisie en douane, la loi de 1964 sur les marques de fabrique a négligé toute disposition à ce sujet.

• Peut-on prévoir, dans le cas où des marchandises échapperaient au contrôle d'un bureau de douane auquel leur passage a été « notifié » avec précision — mais là est l'ambiguïté car les « notifications » peuvent être assez imprécises — que l'Administration n'engage pas sa responsabilité et faire ainsi a priori obstacle par un simple règlement communautaire à un principe fondamental de notre droit administratif ?

D'une façon plus générale, votre Délégation s'interroge sur la possibilité d'appliquer directement — il s'agit d'un règlement — en droit français une procédure qui, sous sa forme actuelle, tend implicitement à combiner police administrative et police judiciaire.

En effet que nous propose, en définitive, le projet de règlement :

1° un système uniforme de mise en alerte, pour une *durée relativement indéterminée* et pour des produits pas nécessairement strictement définis, des administrations des douanes qui, moyennant le versement d'une caution et le cas échéant d'une redevance, vont s'efforcer de faire respecter les droits des personnes privées titulaires de la marque en interceptant les marchandises de contrefaçon ;

2° une possibilité d'intervention des services des douanes ainsi alertés — parfois quasiment proprio motu si la notification est par trop imprécise — en anticipation de la décision de l'autorité compétente et en l'occurrence de l'autorité judiciaire qualifiée pour ordonner la saisie, et pour une durée maximale de dix jours si l'action n'est pas engagée au fond ;

3° l'obligation de prévoir la confiscation des produits définitivement reconnus contrefaits dans l'éventail des sanctions.

On remarque que, par suite de la rédaction même du paragraphe 2 de l'article 2 (1) l'intervention des douanes s'effectue au cours d'une phase pré-judiciaire. A contrario, il est loisible de noter que dans l'avant-projet de loi français dont le rapporteur de la Délégation a eu officieusement connaissance, la retenue en douane stricto sensu n'intervient que sur présentation d'une ordonnance du président du Tribunal de Grande Instance comme en matière de saisie contrefaçon de droit commun, les douanes jouant en quelque sorte le rôle de l'huissier. Sur le plan administratif, elles se contentent d'informer le titulaire ou le bénéficiaire de la marque des demandes de dédouanement en cours.

*
* *
*

L'initiative de la Commission mérite d'être soutenue même si en ce qui concerne son champ d'application elle ne constitue qu'un début, une étape nécessaire dans la lutte contre ce fléau grandissant et multiforme que constitue la contrefaçon.

Cela dit, il semblerait plus judicieux, eu égard au contenu même des mesures proposées, de transformer ce projet de règlement en un projet de directive de l'article 100 du Traité quitte à renvoyer les dispositions relatives à la marque communautaire au projet de règlement en cours d'élaboration qui lui est spécialement consacré.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 JUIN 1985

— Inquête de ce que les activités de contrefaçon, qui absorbent déjà au moins 3 % du commerce mondial, ont tendance à se développer à l'échelle planétaire dans le cadre de filières organisées,

(1) « ... La demande peut être effectuée en vue d'une ou de plusieurs importations éventuelles et par conséquent être valable pendant un certain délai, à fixer par les autorités compétentes de l'État membre concerné — Le cas échéant par la Commission, lorsque la demande a été déposée auprès de celle-ci ou pour une durée indéterminée. Le délai éventuellement fixé peut être prorogé sur demande introduite auprès de l'autorité qui a fixé le délai initial. »

2) Deux détails méritent d'être soulignés en ce qui concerne les délais : celui de l'avant-projet de loi (15 jours) est plus long que celui du projet de règlement (10 jours) ; il court à partir de la présentation de l'ordonnance du président du T.G.I. et non à partir de la « date à laquelle la suspension de l'octroi de la main levée a commencé ».

— consciente de ce que la contrefaçon ne porte plus seulement sur les produits de luxe mais aussi sur des produits de technologies avancées, tels les médicaments ou les pièces détachées, et peut de ce fait faire courir de graves dangers aux consommateurs,

— soucieuse de préserver les intérêts des entreprises européennes et notamment françaises, pour lesquelles la contrefaçon constitue non seulement un manque à gagner, pouvant représenter jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires comme pour la parfumerie française, mais encore une atteinte à leur image de marque,

— considérant par ailleurs les lenteurs du G.A.T.T. à élaborer un code de la contrefaçon, malgré les instances pressantes de la Communauté et les inquiétudes maintes fois manifestées par les professionnels concernés ;

— estimant cependant que le G.A.T.T. reste l'instance appropriée même si le problème des contrefaçons s'inscrit du fait même de l'origine des produits contrefaits dans le cadre du dialogue Nord-Sud,

— soulignant en effet en dernier lieu que si la lutte contre la contrefaçon passe par une coopération internationale accrue tant au niveau douanier qu'à celui de l'application du droit interne, la véritable solution suppose la coopération des pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine concernés.

LA DÉLÉGATION,

— accueille favorablement le projet de règlement établi par la Commission, tout en soulignant les limites et en particulier celles tenant au caractère trop restreint de son champ d'application ou trop obscur de la procédure ;

— note de ce point de vue :

- que la lutte contre la contrefaçon de marque ne doit constituer qu'une première étape avant l'extension de ce type de procédure communautaire à la contrefaçon de brevet ou de dessins et modèles, voire aux fraudes aux appellations d'origine ;

- et qu'en revanche la sauvegarde des droits d'auteurs soulève de graves difficultés de principe qui ne permettent pas, malgré les dégâts causés par les importations frauduleuses d'enregistrements audiovisuels, d'envisager dans un proche avenir de leur appliquer une procédure de ce type ;

— estime également qu'en ce qui concerne le champ d'application du règlement :

- que la non prise en compte des marchandises en transit constitue une lacune regrettable ;

- que l'exclusion, justifiée par l'exposé des motifs, des produits originaires de la C.E.E. ou déjà en libre pratique — bien que compréhensible du point de vue communautaire, ne peut signifier l'irrégularité des procédures nationales de retenue en douane dès lors que celles-ci s'effectuent conformément aux procédures de saisies régulièrement engagées en vertu de la loi interne ;

— considère enfin qu'il serait plus judicieux de transformer le projet de règlement en projet de directive afin que la procédure communautaire puisse s'articuler harmonieusement sur les procédures nationales ;

— souhaite que les discussions en cours au G.A.T.T. aboutissent rapidement et que le code de la contrefaçon soit adopté lors de la prochaine conférence du G.A.T.T. dès que les conditions nécessaires à la réunion de celle-ci seront remplies ;

— met enfin l'accent sur la nécessité de faire concurremment des efforts :

- pour réprimer plus efficacement la contrefaçon tant en renforçant la coopération douanière qu'en mettant en place des banques de données ou des instances spécialisées, tel le Bureau d'Enquête sur la contrefaçon créé par la Chambre de Commerce internationale ;

- pour engager un dialogue avec les pays du Tiers Monde concernés qui, sans exclure la possibilité de subordonner l'accès aux facilités communautaires comme le système des préférences généralisées à l'adoption de mesures réprimant la contrefaçon, s'efforceraient d'aider ces pays à lutter par des moyens administratifs mais aussi économiques, contre des pratiques qui, à long terme leur sont également préjudiciables.

CHAPITRE VI

CULTURE ET ENSEIGNEMENT

A. — LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RELATIF A UN RÉGIME DE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX PRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES ET TÉLÉVISUELLES DE FICTION

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur

- I. — Les positions prises par le parlement européen et les propositions soumises au Conseil Culture par la présidence française
- II. — La proposition de règlement relatif à un régime de soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et télévisuelles de fiction
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 octobre 1985

*
* * *

Le « rapport intérimaire sur les réalités et les tendances de la télévision européenne » élaboré en mai 1983 par la Commission à la demande du Parlement européen — à qui revient le mérite d'avoir le premier mis l'accent sur le développement nécessaire de « l'Europe de la Culture » — comportait une estimation impressionnante des incidences sur le marché des programmes audiovisuels de la multiplication des moyens de communication (télévision par satellite, câble, équipements vidéo-domestiques).

Se fondant sur l'hypothèse que chaque pays européen pourrait recevoir en moyenne, dans les dix ans à venir, trois canaux de télévision « traditionnelle », trois canaux de télévision directe par satellite, et 30 canaux de télévision câblée, le rapport situait le « besoin de programmes » annuel en Europe, à raison de 10 heures par jour et par canal, entre 1 million et 1 million et demi d'heures, dont quelque 500 000 heures de production « de type cinématographique ». Une fois faite la part des rediffusions et celle des productions étrangères (estimée à 50 % du total), *la demande nette annuelle de productions nouvelles de fiction pouvait par conséquent être évaluée à 125 000 heures de programme (1).*

(1) actuellement, la production annuelle de films représente, pour la France, la R.F.A., la Grande-Bretagne et l'Italie, un total de 1 000 heures, et la production européenne d'émissions télévisuelles de fiction (dramatiques, dessins animés, séries...) un total annuel de 2 500 heures...

Même s'il ne s'agit là que d'une extrapolation arithmétique discutable, il n'est en tout cas pas contestable que le « marché européen de la télévision » constitue un gigantesque enjeu aussi bien culturel qu'économique, alors que la production européenne, affaiblie par la hausse des coûts de production, par la concurrence entre médias et par la concurrence étrangère, est en butte à de graves difficultés et ne paraît guère en mesure de bénéficier des nouvelles potentialités du marché.

Ces constatations ont conduit le Parlement européen, puis la présidence française du Conseil des ministres, à suggérer, entre autres moyens propres à assurer, pour l'un, une « politique européenne de la télévision » et, pour l'autre, l'émergence de l'« espace culturel européen », des systèmes d'aide européenne à la production audiovisuelle communautaire.

La proposition de soutien communautaire aux coproductions cinématographiques ou télévisuelles de fiction soumise par la Commission au Conseil en avril 1985 s'inspire de ces suggestions, non sans peut-être se limiter trop exclusivement au souci de développer le *volume* de la production.

Mais les réticences de principe de certains États membres n'ont de toute façon encore permis aucune discussion sur le contenu et les modalités de cette proposition.

I. — LES POSITIONS PRISES PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES PROPOSITIONS SOUMISES AU CONSEIL CULTURE PAR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

L'idée d'un soutien financier communautaire à la création audiovisuelle ne constituait, dans la démarche du Parlement européen, qu'un des aspects d'une « politique commune de la télévision » ou des médias, de même qu'il n'était, pour la présidence française, qu'un des moyens de contribuer à l'émergence d'un « espace culturel européen » et d'assurer à la fois la préservation d'une identité culturelle menacée et l'avenir de « l'industrie européenne des biens culturels ».

La convergence des propositions du Parlement et de la Présidence sur la nécessité d'une aide à l'industrie des programmes n'en est pas moins frappante.

A. — Les résolutions adoptées par le parlement européen

Depuis 1979, le Parlement européen a largement contribué à poser le problème — ou pour mieux dire les problèmes — de la « télévision européenne » et à initier la réflexion communautaire sur la coopération dans le domaine de la culture et de la politique des médias.

1. — *La résolution du 12 mars 1982 et les études demandées à la Commission sur la télévision*

Le 12 mars 1982, le Parlement a adopté une résolution demandant la mise en œuvre d'une politique européenne des médias. Il chargeait à cette fin la Commission d'élaborer un rapport permettant de cerner et de préparer les décisions communautaires nécessaires à l'élaboration d'un « programme télévisé européen ».

La résolution soulignait en outre la nécessité d'élaborer un « règlement-cadre » en matière de radiodiffusion et de télévision tendant, entre autres, à harmoniser les règles relatives à la protection de la jeunesse et à établir un « code d'usage communautaire » en matière de publicité.

Répondant à cette demande, la Commission a, dans un premier temps, présenté le 1^{er} juillet 1983 au Parlement un « rapport intérimaire sur les réalités et les tendances de la télévision en Europe ». Ce rapport concluait que le développement des médias audiovisuels

devrait permettre à l'Europe d'affirmer sa présence aussi bien culturelle qu'industrielle, à condition toutefois « qu'une politique commune soit entamée sans retard ». Elle préconisait à cette fin des initiatives dans plusieurs domaines :

— dans le domaine institutionnel, afin d'instaurer un cadre général pour la télévision par câble et par satellite ;

— dans le domaine technologique, pour harmoniser les normes techniques et soutenir la technologie européenne ;

— en matière de politique culturelle, pour assurer la défense du pluralisme des identités nationales qui participent à la culture européenne.

Par ailleurs, la Commission accueillait favorablement l'idée d'une « télévision européenne ».

2. — La résolution du 30 mars 1984

Sans attendre la parution, en juin 1984, du « livre vert » de la Commission « sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble », le Parlement européen a élaboré un deuxième rapport, consacré à « une politique conçue en fonction des tendances nouvelles de la télévision européenne » et a adopté le 30 mars 1984 une nouvelle résolution qui invitait notamment le Conseil et la Commission à :

— élaborer des règles communautaires relatives à la protection de la jeunesse, à la réglementation de la publicité télévisée et aux droits d'auteurs, ainsi que « *des propositions visant à répartir le temps de transmission entre productions nationales, communautaires et extra-communautaires* » ;

— encourager la coopération technique et industrielle et l'instauration d'un système uniforme de transmission par satellite au plan européen ;

— créer les conditions nécessaires à la réalisation d'un programme européen de télévision par satellite ;

— créer un *fonds communautaire d'aide à la production des programmes télévisés européens et arrêter les mesures* : « *visant à la mise en place d'une infrastructure communautaire en vue de l'octroi de crédits à facilités pour la production et la coproduction de programmes dans les États membres de la Communauté* ». Le rapport de la Commission de la jeunesse, de la culture et de l'information, élaboré par M. Gaetano ARFE, notait à ce sujet l'importance de l'écart entre « l'offre » de programmes et la demande potentielle et que « *il est certainement peu réaliste pour ne pas dire utopique de supposer qu'en l'espace de cinq à dix ans, la production européenne de programmes puisse se développer de façon autonome et spontanée jusqu'à combler cet écart. En tout état de cause, les choses étant ce qu'elles sont, il est nécessaire et urgent de mettre tout en œuvre pour aider la production européenne, non par chauvinisme européen, mais pour la raison élémentaire qu'il importe que nous défendions l'identité, l'autonomie et la créativité de nos peuples.* »

Quant aux moyens de ce soutien à la création, le rapporteur proposait, entre autres, en exemple, le fonds récemment créé au Canada (1) pour soutenir la production canadienne menacée par l'écrasante prédominance des États-Unis.

B. — Les propositions de la Présidence française

Tout en soulignant que l'action et la politique culturelle devaient continuer dans de nombreux domaines à relever de l'État, ou à s'exercer dans un cadre plus vaste que celui de la Communauté, la Présidence française du Conseil des ministres de la Culture avait estimé

(1) Ce Fonds, créé en 1983 et doté à l'origine de 35 millions de dollars canadiens, a pour mission de financer à concurrence du tiers des programmes qui sont assurés d'être diffusés dans les deux ans par une télévision canadienne. Les concours du Fonds sont accordés par le Conseil canadien pour le développement du cinéma et peuvent être destinés à différents types d'émissions (cinéma, théâtre, variétés et programmes pour enfants) destinées à être diffusées aux heures de grande écoute (19/22 heures).

que les États européens devraient en commun assurer aux créateurs européens les moyens qui leur font défaut, et chercher à créer — et préserver — un « espace culturel européen », et un marché européen des biens culturels qui serait aussi un terrain d'innovation et d'emplois.

C'est dans cet esprit qu'elle avait proposé au Conseil « Culture », réuni formellement pour la première fois en juin 1984, une série de propositions tendant à la promotion et au développement de l'industrie européenne des programmes : protection des droits d'auteurs, harmonisation des règles relatives à la diffusion des films par différents médias, préférence à donner aux programmes d'origine européenne, mais aussi création d'un « Fonds européen d'aide aux productions cinématographiques et télévisuelles ».

1. — *La proposition française de création d'un Fonds d'aide aux productions cinématographiques et télévisuelles*

Une note de la présidence au Conseil avait esquissé le rôle et le mode de fonctionnement du Fonds.

a) *Le rôle du Fonds d'aide aux productions cinématographiques et télévisuelles*

Selon la proposition française, le Fonds européen d'aide aux productions devait assurer « une coopération concrète » dans le domaine de l'aide à la production, coopération « rendue encore plus nécessaire avec la mise en service des nouvelles techniques de communication qui réclamera un accroissement considérable de l'offre de programmes ».

A cette fin, le Fonds pouvait « inciter au développement des coproductions européennes de films de cinéma et de télévision », et stimuler « la production de films ou d'émissions dans les pays où cette production se situe au niveau le plus faible et dont l'identité culturelle ne peut suffisamment s'exprimer dans le domaine des programmes cinématographiques et télévisuels ». Il était aussi prévu que le Fonds puisse encourager la diffusion des productions européennes en favorisant les échanges et en aidant le doublage ou le sous-titrage des films.

b) *Les caractéristiques et le mode d'intervention du Fonds*

- La proposition de la présidence était formulée dans des termes permettant de prévenir à la fois les critiques des États membres soucieux de ne pas augmenter les dépenses communautaires et de ceux qui auraient pu contester la nature communautaire du projet. Le Fonds devait en effet être conçu comme un instrument indépendant de la Communauté, créé par un accord intergouvernemental s'inspirant du Fonds de coproduction cinématographique franco-allemand créé en 1981 par un accord bilatéral. L'accord devait déterminer « le caractère de la structure légère commune qui sera chargée de gérer le Fonds », ses modalités de fonctionnement, et « délimiter le cadre de ses relations » avec la Commission. Le financement du Fonds devait être assuré par des contributions des États membres, chaque État se voyant attribuer en contrepartie des « droits de tirage » au prorata de sa contribution pour éviter que l'aide ne soit trop inégalement répartie. Ce mode de financement permettait de ne pas obérer le budget communautaire — sans pour autant faire obstacle à l'octroi éventuel de subventions communautaires décidées par le Conseil.

• Les modalités d'intervention du Fonds

La présidence française préconisait d'octroyer des aides sous forme d'avances remboursables à des projets présentés par les États, et au vu de « critères d'automatisme » dont la nature n'était pas définie. Il était seulement précisé que le bénéfice des aides devait être réservé aux créations cinématographiques et télévisuelles, et non à l'ensemble des programmes, en raison du « déficit » pour ce type de programme et de la « dépendance à l'égard des États-Unis » qui en résulte.

Enfin, il était proposé de fixer la dotation initiale du Fonds à 20 millions d'Écus (soit 140 millions de F.), ce montant raisonnable devant permettre d'aider une soixantaine de projets de coproductions.

2. — Les réactions du Conseil Culture et la position prise par la Commission

Les réactions à la proposition française d'aide à la production ont été mitigées, comme d'ailleurs les réactions aux autres propositions tendant à préserver « l'espace culturel européen ». Certains États membres opposés à toute intervention communautaire dans le secteur de la culture (Danemark) ou préoccupés d'éviter toute nouvelle occasion de dépense (R.F.A., Grande-Bretagne), se sont montrés hostiles ou au moins réticents. Les autres États membres ont en revanche accueilli plutôt positivement la proposition française. Le Luxembourg, la Grèce et l'Italie ont même jugé insuffisante une dotation de 20 millions d'Écus, et la Grèce a suggéré la création d'un Fonds supplémentaire pour aider les pays n'ayant pas encore d'infrastructure suffisante dans le domaine de la communication. La Commission, pour sa part, avait rappelé que les aides d'État relevaient du Traité, et avait en conséquence indiqué qu'elle n'entendait pas renoncer en la matière à son droit d'initiative.

Mais la discussion avait surtout porté sur les modalités d'une aide éventuelle à la production, et en particulier sur le financement de l'aide (communautaire ou intergouvernementale), sur ses modalités (subventions directes ou bonifications, aide remboursable ou non), sur le choix des bénéficiaires. Finalement, le Conseil n'avait pris aucune décision, si ce n'est celle de confier à un groupe d'experts le soin de poursuivre la réflexion sur le sujet.

Lors du Conseil Culture qui s'est tenu le 22 novembre 1984 sous la présidence irlandaise, la situation n'avait guère évolué, et les États membres restaient partagés entre trois positions : ceux qui étaient favorables à un système d'aide communautaire financé sur des fonds communautaires, ceux qui préféraient un système inter-étatique, et ceux, enfin, qui étaient opposés à toute forme d'aide.

La Commission avait quant à elle préparé une étude sur les systèmes possibles d'aides aux coproductions cinématographiques et télévisuelles dans laquelle elle se prononçait clairement en faveur d'un système communautaire. Elle avançait en ce sens plusieurs arguments :

— un système intergouvernemental ne donnerait pas d'aides supplémentaires aux coproductions, le financement du Fonds étant en fait prélevé sur les crédits disponibles pour les aides nationales, et nécessiterait une procédure complexe ;

— un système communautaire permettrait de mieux prendre en compte la « dimension européenne » du problème des coproductions et de l'alimentation des médias en programmes, et de parvenir à une véritable mise en commun des marchés et des ressources ;

— enfin, le système communautaire offrirait toutes garanties quant au respect des dispositions du Traité relatives tant à la concurrence qu'à la libre circulation des travailleurs et à la libre prestation des services.

II. — LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RELATIF A UN RÉGIME DE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX COPRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES ET TÉLÉVISUELLES DE FICTION

La proposition de règlement soumise par la Commission au Conseil le 25 avril 1985 traduit fidèlement l'option « communautaire » prise par la Commission. Elle manifeste également l'engagement de la Commission en faveur d'un projet permettant « de donner un appui communautaire à un secteur industriel dont la crise actuelle ne doit pas faire obstacle à un potentiel de développement certain », et de répondre aux besoins d'un marché qui est « potentiellement le plus important du monde », et qui, à défaut, serait occupé par « les industries extra-européennes » qui, comme le souligne l'exposé des motifs, sont pour l'instant, paradoxalement, les seules qui puissent considérer le marché européen comme un marché unifié.

Ces arguments n'ont cependant pas emporté la conviction du Conseil, qui, lors de sa session du 28 mai, a une nouvelle fois renvoyé le débat sans examiner la proposition au fond, en invitant les représentants permanents et la Commission à « poursuivre leurs travaux » et à « faire rapport à la prochaine session ministérielle ».

A. — Le système d'aide proposé par la commission

Le projet de soutien aux coproductions cinématographiques et télévisuelles est présenté comme « un premier pas visant à permettre à l'industrie audiovisuelle des pays de la Communauté d'opérer et de se renforcer jusqu'au moment où l'unification économique et juridique du marché européen pourra lui fournir la base indispensable à une confrontation équilibrée avec ses concurrents principaux au niveau mondial ».

Inspiré à la fois des propositions françaises et du « Fonds » canadien, il propose un système d'aide aux coproductions accordée pour le cinéma sous forme d'avance sur recettes et pour la télévision sous forme de prêts sans intérêt.

On notera, avant d'examiner les modalités du système proposé, que la Commission n'a pas précisé dans le texte ni dans l'exposé des motifs du règlement le montant des crédits nécessaires : le Commissaire chargé des questions culturelles, M. Ripa di Meana, a cependant indiqué au Conseil que la dotation du Fonds pourrait être de l'ordre de 75 millions d'Écus (plus de 500 millions de francs) ce qui constitue un objectif ambitieux par rapport aux suggestions françaises : reste à savoir s'il serait compatible avec la capacité de financement de la Communauté, même s'il ne s'agit que d'accorder des prêts et des avances remboursables.

1. — Le champ d'application du règlement : la définition des bénéficiaires potentiels du soutien communautaire

La proposition de règlement définit les conditions dans lesquelles les coproductions cinématographiques ou télévisuelles pourront bénéficier du soutien communautaire. Bien qu'il soit difficile d'en apprécier très exactement le fonctionnement et les résultats, il semble cependant que l'on puisse craindre que la mise en œuvre du système ne contribue à favoriser exagérément les productions les plus aisément commercialisables — qui sont aussi celles qui trouvent le plus facilement un financement, et celles qui sont peut-être le moins susceptibles de promouvoir « l'identité culturelle européenne ».

a) La définition des coproductions éligibles au soutien communautaire

La proposition de règlement réserve l'aide communautaire aux coproductions. La Commission justifie ce choix en soulignant que les coproductions lui paraissent le moyen le plus adapté pour permettre la réalisation de films « d'une envergure plus significative » et de programmes de télévision » dont le coût et l'utilisation seront plus largement partagés » : elle souligne aussi que le soutien des coproductions permettra d'encourager « l'interpénétration des structures productives » et de progresser vers l'unification du marché.

Mais toutes les coproductions ne pourront pas prétendre à l'aide communautaire. Deux conditions supplémentaires seront en effet exigées : le nombre des États membres intéressés aux projets et la garantie d'une diffusion suffisante.

- Seuls pourront bénéficier de l'aide communautaire les coproductions auxquelles participent au moins trois coproducteurs relevant de pays différents de la Communauté (art. 3.1) et à condition que la participation de chacun des coproducteurs soit comprise entre 10 % au moins et 60 % au plus du coût de la réalisation (art. 3.4). La participation à la production (aidée de coproducteurs ressortissants de pays tiers n'est pas exclue : elle doit toutefois être limitée à 20 % au plus du coût de la réalisation (art. 3.5).

- Pour pouvoir prétendre à l'aide communautaire, les coproductions devront en outre être assurées d'être diffusées ou distribuées : l'exigence de cette garantie, directement inspirée

du système canadien, représente pour la Commission « la clé de voute » du système, puisqu'elle permettra de s'assurer du caractère exploitable (de ce que l'exposé des motifs appelle — curieusement — la « validité professionnelle ») des projets présentés : la Commission n'entend donc pas, apparemment, se lancer dans le soutien au génie méconnu ou aux œuvres d'avant-garde, mais plutôt encourager la production « grand public ».

L'exposé des motifs précise toutefois que la Commission juge souhaitable, « sur la base d'un accord unanime des États membres », de favoriser les projets auxquels participeraient des coproducteurs ressortissants des pays où la production audiovisuelle est la plus faible : elle envisage en particulier de participer plus largement, dans ce cas, au financement de la diffusion de ces projets (lancement, publicité, doublage...) de manière à les aider à surmonter les obstacles linguistiques ou autres et à toucher un plus large public.

b) *Le choix des « produits » aidés*

La Commission constate que le film représente « un des éléments fondamentaux des programmes de télévision » et estime — non sans raison — que l'octroi au cinéma des aides financières prévues fait partie de « la logique du système », et est imposé par l'unification du système audiovisuel.

La Commission met également en avant, pour justifier l'extension au cinéma du soutien communautaire, la crise actuelle de l'industrie cinématographique européenne, et la nécessité de réagir contre le déclin du cinéma européen : ces raisons ne semblent pas, en effet, souffrir de discussion.

Pour ce qui concerne la télévision, l'aide devrait permettre de promouvoir la coproduction dans « *tous les secteurs de base des produits de fiction* » : « séries », téléfilms, dessins animés et programmes pour enfants.

c) *Les critères d'attribution de l'aide*

Sur la base de ces orientations, la Commission attribuera les aides aux coproductions éligibles après avis d'un groupe plurinational d'experts désignés parmi six catégories de professionnels : scénaristes, réalisateurs, producteurs, distributeurs, exploitants et responsables de programmes télévisés (art. 9), et choisira leurs bénéficiaires en fonction de « critères de préférences prédéterminés » : l'exposé des motifs précise que ces critères donneront lieu à un système d'attribution de points « automatique dans toute la mesure du possible ». Mais il reste muet sur la nature de ces critères — sur lesquels seront consultés les experts — et il est en conséquence impossible de se faire une idée très précise des orientations futures de la politique de soutien communautaire. On peut cependant estimer à cet égard un peu inquiétante la définition donnée par la Commission des programmes qui, selon elle, ont besoin de soutien et de promotion en Europe : « *des programmes populaires, conçus pour le grand public et pour les milliers d'heures d'émission, produits par des techniques quasi industrielles et sur la base de critères strictement économiques* » : fût-elle difficilement « quantifiable » et d'appréciation subjective, on aimerait que la qualité ou l'intérêt intrinsèque des coproductions soient, au moins pour mémoire, mentionnés parmi les critères d'attribution du soutien communautaire... sauf à devoir redouter que la Communauté n'entende concurrencer les productions étrangères que sur le plan du volume d'heures programmables.

2. — *La nature de l'aide communautaire*

L'article 5 de la proposition définit les modalités de l'aide communautaire, qui sera répartie entre la réalisation et la distribution/diffusion :

— la partie affectée à la réalisation, qui sera la plus importante, variera entre 10 et 25 % du coût total de celle-ci ;

— la partie affectée à la distribution/diffusion sera déterminée « au cas par cas » en fonction des caractéristiques de la coproduction, et permettra de contribuer, à concurrence de

50 % au maximum, aux dépenses prévues pour la fabrication de copies, le sous-titrage et/ou le doublage et la promotion de l'œuvre.

3. — *Les modalités de l'aide*

La proposition de règlement établit une distinction (art. 6) entre, d'une part les coproductions de films de cinéma et les coproductions télévisées par des producteurs qui ne les diffusent pas, et, d'autre part les coproductions télévisées réalisées par des « producteurs-diffuseurs », autrement dit par des stations de télévision. Pour les premières, l'aide prendra la forme d'avance sur recettes et, pour les secondes, de prêts remboursables, aucune distinction n'étant faite entre télévisions publiques et télévisions privées.

a) *Les avances sur recettes* (art. 6) seront calculées pour le cinéma sur la base de la « part producteur » des recettes d'exploitation et sur les recettes de ventes à des télévisions et à l'industrie des vidéogrammes.

Pour les coproduction télévisées, seront appréciées les recettes de ventes à des télévisions et à l'industrie des vidéogrammes, et la « part-producteur » d'une éventuelle exploitation en salles.

Les avances sur recettes seront remboursables et porteront intérêt dans des conditions dont la définition est renvoyée à un règlement ultérieur.

b) *Les prêts sans intérêts* seront remboursables un an après la diffusion par chaque producteur-diffuseur, pour la fraction du prêt correspondant à cette diffusion. Ces « remboursements échelonnés » pourront être limités par la Commission à une période comprise entre deux et cinq ans.

Les ventes de la coproduction à d'autres stations ou à l'industrie des vidéogrammes, ainsi que les recettes provenant d'une éventuelle exploitation en salles donneront lieu au remboursement avec intérêts d'une fraction du prêt, qui sera alors considérée comme une avance sur recettes.

c) Les conditions d'exécution des contrats (art. 10 et 11)

La Commission veillera à l'exécution de chaque contrat de soutien et sera à cette fin informée périodiquement et sur sa demande de son exécution.

L'article 11 prévoit que l'inobservation de diverses dispositions du contrat sera sanctionnée par sa résiliation, entraînant l'exigibilité immédiate du remboursement de l'aide. Tout montant de l'aide perçu sur la foi de renseignements inexacts devra également être remboursé, avec intérêts.

B. — *Le « débat d'orientation » au Conseil Culture du 28 mai*

Lors de sa session de mai 1985, le Conseil Culture n'a pas examiné dans le détail le système proposé par la Commission et ses modalités, et, si certaines délégations se sont opposées à toute orientation favorable au projet de la Commission, c'est semble-t-il davantage en raison de positions de principe que d'un examen critique des dispositions de la proposition de règlement.

Comme lors des deux précédentes sessions du Conseil, l'opportunité d'aider l'industrie européenne des programmes n'a pas été contestée par les États membres. Mais l'opportunité et le bien-fondé juridique d'une intervention en ce sens de la Commission ont été à nouveau mis en cause par le Danemark, qui a une nouvelle fois soutenu que le Traité ne prévoit pas d'action communautaire dans le domaine culturel, par le Royaume-Uni, qui estime qu'il faut

laisser jouer les forces du marché et encourager les accords entre les organismes de télévision, et par l'Allemagne, hostile à toute nouvelle dépense mise à la charge du budget communautaire.

De nombreuses oppositions de principes devront donc encore être levées avant que le Conseil puisse aborder le fond, et examiner les modalités du soutien proposé. C'est peut-être dans l'espoir de désarmer certaines de ces oppositions que la délégation française a défendu le principe d'un système intergouvernemental à la gestion duquel la Commission serait associée.

C. — Les avis du Parlement européen et du Comité économique et social

Les instances communautaires consultatives, Parlement européen et Comité économique et social, n'ont pas partagé les réserves de principe de certains États membres et ont l'une et l'autre donné un avis favorable à la proposition de la Commission, tout en suggérant quelques aménagements.

1. — Le Comité économique et social

Dans un avis rendu à la fin de septembre 1985, le Comité économique et social a approuvé le principe des propositions de la Commission, tout en estimant inadéquate l'élaboration d'un seul règlement pour les deux médias : le Comité économique et social souligne en effet que la valeur commerciale d'un film ne peut être garantie du seul fait d'une garantie de distribution — il faut attendre de connaître la recette en salle effectivement réalisée — alors qu'il n'en va pas de même pour une émission de télévision.

Il lui paraîtrait en conséquence opportun de scinder en deux parties la proposition de règlement, afin de prévoir des critères de sélection et des modalités de soutien adaptées aux caractéristiques de chacun des deux médias.

2. — Le Parlement européen

Dans son avis rendu le 10 octobre dernier, le Parlement européen ne suggère lui aussi que des aménagements de détail à la proposition de règlement, dont il souhaite par ailleurs qu'elle soit acceptée par le Conseil dans les meilleurs délais.

Les amendements proposés portent sur les points suivants :

— le Parlement propose que des coproductions auxquelles ne participent que deux coproducteurs représentant deux pays différents puissent aussi bénéficier du soutien, si ces pays n'ont pas la même langue nationale ;

— il propose de porter à 30 % (au lieu de 20 %) la participation maximale de producteurs ressortissants de pays tiers aux coproductions pouvant prétendre à l'aide communautaire.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 16 OCTOBRE 1985

A — Sur le principe d'un soutien communautaire à l'industrie européenne des programmes,

La Délégation,

— constate que l'industrie de programmes cinématographiques et télévisuels européenne, handicapée par le cloisonnement du marché, l'inflation des coûts de production, la concurrence de productions étrangères plus facilement rentabilisées, connaît actuellement une situation de crise grave et n'est pas en mesure de profiter de l'extension considérable de la

demande de programmes qui résultera du développement des moyens de communication audiovisuels ;

— convient des inconvénients aussi bien économiques que culturels qui résulteraient d'un envahissement du marché européen des programmes par la production étrangère, et de l'intérêt de soutenir la création européenne ;

— estime en conséquence qu'un système communautaire ou multilatéral de soutien pourrait jouer en ce sens un rôle complémentaire des efforts nationaux et des initiatives de la profession, en favorisant notamment le décloisonnement du marché européen et la diffusion des programmes produits dans la Communauté ;

— relève cependant que le soutien financier ne représente qu'un des aspects d'une politique de conquête de « l'espace culturel européen » et de soutien à la création, qui suppose aussi que des actions soient entreprises pour harmoniser la protection des droits d'auteur, organiser la diffusion des films par les différents médias et assurer sur l'ensemble des médias de la communication audiovisuelle une place privilégiée aux œuvres et aux programmes d'origine européenne ;

— rappelle en outre que l'objectif d'un soutien communautaire à la production audiovisuelle ne doit pas être seulement de développer le volume des programmes commercialisables, mais aussi de préserver la qualité de la production et la diversité des programmes, et d'éviter que la concurrence avec la production américaine ne se traduise par une baisse de niveau de la création et une uniformisation des types d'émissions proposées.

B — Sur le système de soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et télévisuelles proposé par la Commission,

La Délégation,

— exprime quelque scepticisme quant à la possibilité de faire admettre par le Conseil le principe d'un soutien aux industries de programmes financé sur le budget communautaire, dont elle souligne par ailleurs qu'il permettrait certes de dégager des fonds nouveaux pour l'aide à la production, mais serait sans doute d'une gestion difficile ;

— approuve sans réserve que le soutien envisagé soit ouvert aux coproductions cinématographiques au même titre qu'aux coproductions télévisuelles ;

— conçoit que l'aide communautaire soit réservée aux coproductions intéressantes au moins trois États membres, mais se demande si cette condition, jointe à l'exigence d'une garantie de diffusion, n'aura pas pour effet de privilégier les productions déjà les mieux placées pour obtenir le financement nécessaire ;

— s'interroge sur les critères qui présideront à la répartition de l'aide entre les coproductions éligibles, et souhaite que la qualité de la création, l'intérêt des œuvres proposées et la nécessaire diversité des programmes, puissent dans toute la mesure du possible être pris en compte ;

— juge très favorablement l'intention affirmée par la Commission de favoriser la diffusion et la promotion des projets auxquels participeraient des coproducteurs ressortissants des pays dont la production audiovisuelle est la plus faible ;

— souligne l'urgente nécessité de compléter la démarche proposée par la Commission par des mesures organisant la concurrence entre les médias et garantissant la place réservée par les télévisions communautaires à la création européenne.

B. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A UNE FORMATION SPÉCIFIQUE EN MÉDECINE GÉNÉRALE

Rapporteur : M. Jean GARCIA, Sénateur

- I. — La portée de la proposition de la Commission
- II. — L'évolution de la formation des généralistes dans les États membres
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 26 juin 1985

*
* *
*

La profession médicale est la première pour laquelle le Conseil des Communautés ait adopté — en 1975 — les mesures de coordination des législations et de reconnaissance mutuelle des diplômes (1) permettant de supprimer les obstacles à la liberté d'établissement imposés par l'article 52 du Traité de Rome.

Selon la Commission, les directives de 1975 sont dans l'ensemble correctement appliquées bien que la portée pratique de la liberté d'établissement des médecins soit restée assez limitée, puisque, d'après les statistiques communautaires, environ 2 000 médecins se seraient installés, entre 1977 et 1983, dans un autre État membre que celui dont ils sont originaires. Quelque cinq cents d'entre eux seraient établis en France, pour l'essentiel dans les régions frontalières.

Cependant, depuis l'adoption des directives « médecins », la tendance à prévoir, pour les médecins omnipraticiens, une formation complémentaire à la formation médicale de base, s'est considérablement développée, et la plupart des États membres ont mis en place des formations ouvertes ou imposées aux futurs médecins généralistes.

La Commission a donc estimé nécessaire de soumettre au Conseil une proposition de directive tendant à la fois à généraliser et à harmoniser la formation complémentaire des médecins généralistes, afin de prévenir les conséquences éventuelles sur la liberté d'établissement et l'harmonisation des formations médicales d'évolutions nationales par trop divergentes.

Les termes de cette proposition ne devraient pas, selon les services de la Commission, soulever d'objections fondamentales de la part des États membres : il reste que, pour ceux qui n'ont encore qu'amorcé la mise en place d'une formation spécifique des généralistes, l'organisation ou la généralisation de cette formation créera des contraintes matérielles et financières non négligeables.

I. — LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Tenant compte des tendances à l'évolution vers la mise en place de formations spécifiques des médecins omnipraticiens, la proposition de la Commission tend à compléter les dispositions relatives à l'harmonisation de la formation et à la libre circulation des médecins généralistes en instaurant, de façon progressive, une formation complémentaire minimale obligatoire pour tous les médecins omnipraticiens.

(1) Il s'agit des directives du 16 juin 1975 n° 75.362 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titre de médecin et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de service, et n° 75.363 visant à la coordination des dispositions législatives réglementaires et administratives concernant les activités de médecin.

A. — Les dispositions des directives de 1975 et l'évolution de la formation des omnipraticiens

1. — Les dispositions des directives de 1975

Les directives de 1975 exigeaient, pour les omnipraticiens, l'acquisition d'une formation médicale de base d'une durée minimale de 6 années d'études ou 5 500 heures de formation, sanctionnée par des diplômes et comportant, entre autres, l'acquisition d'une « expérience clinique adéquate ».

Les directives de 1975 reposaient sur deux principes : l'harmonisation minimale des formations dispensées aux médecins dans les États membres et la reconnaissance entre les États membres des diplômes sanctionnant l'accomplissement de la formation harmonisée.

Pour l'exercice de la médecine généraliste, la directive 75.363 exigeait l'acquisition de la formation de base sanctionnée par un des diplômes nationaux énumérés à l'article 3 de la directive 75.362 : pour la France, il s'agissait du diplôme d'État de docteur en médecine, ou du diplôme d'université de docteur en médecine, à condition que celui-ci sanctionne le même cycle de formation que celui prévu pour le diplôme d'État.

L'harmonisation de la formation réalisée par les directives de 1975 était « minimale » : les États membres pouvaient subordonner la délivrance des diplômes nationaux à une formation plus longue ou l'exercice de la médecine à l'acquisition d'une formation complémentaire. Mais ils étaient tenus d'accepter l'équivalence des titres des médecins migrants dès lors qu'ils répondaient aux critères communautaires, comme l'a confirmé un arrêt de la Cour de Justice de 1981 (Affaire Broekmeulen).

2. — L'évolution de la formation des omnipraticiens

Née de l'évolution du rôle du médecin généraliste, la tendance à la mise en place pour la formation des omnipraticiens de cycles complémentaires à la formation de base était apparue dès les années 1970 : lors de l'adoption des directives de 1975, de telles formations étaient déjà dispensées aux Pays-Bas et au Danemark, et elles étaient obligatoires pour les médecins exerçant dans le cadre des régimes nationaux de sécurité sociale — obligation dont les médecins formés dans d'autres États membres restent dispensés en vertu des directives de 1975. Le Conseil avait d'ailleurs invité en 1975 la Commission à étudier les problèmes posés par cette évolution.

En 1979, un avis du Comité consultatif créé en 1975 pour suivre l'application des directives « médecins » et proposer les adaptations qui apparaîtraient nécessaires, a confirmé cette évolution et a invité à la fois les États membres à reconnaître la nécessité d'une formation spécifique pour les médecins généralistes et la Commission à proposer des modifications en ce sens des directives de 1975.

B. — Le dispositif proposé par la Commission

Suivant — au bout de cinq ans — l'avis du Comité consultatif, la Commission a estimé nécessaire de proposer une adaptation de la formation des omnipraticiens à la nouvelle conception de la médecine générale, qui met l'accent sur l'ensemble des problèmes de santé des individus, et notamment sur la prévention et non plus seulement sur les soins aux malades, et exige des médecins qu'ils puissent dispenser à leurs patients l'ensemble des soins et des conseils que requiert le maintien de leur santé. Il convient d'autre part de réaliser une harmonisation minimale des formations complémentaires déjà mises en place dans certains États membres, et qui ne sont pas actuellement exigibles des médecins formés dans d'autres États membres, situation qui pourrait à terme menacer la liberté d'établissement, et qui en tout cas retire beaucoup de sa portée à l'harmonisation communautaire des formations médicales.

Pour répondre à ces deux exigences, la Commission propose de rendre *progressivement obligatoire* dans tous les États membres, *une formation complémentaire spécifique* des médecins généralistes dont elle définit les caractéristiques minimales.

1. — *Le contenu de la formation spécifique des médecins généralistes prévue par la proposition de directive*

Les caractéristiques de la formation prévue sont notamment détaillées dans l'article 2 de la proposition. Il est à noter que la directive proposée, comme la directive de 1975, ne fixe que des règles minimales et que les États membres pourront prévoir des dispositions plus exigeantes : mais, comme le précise l'art. 6 é¹, ils seront obligés de reconnaître les formations dispensées par les autres États membres dès lors qu'elles correspondront aux dispositions de la directive. Il est par ailleurs prévu, autre analogie avec le système de 1975, que l'acquisition de la formation de généraliste soit sanctionnée non seulement par un titre de formation, mais par un titre professionnel officiel.

- *La durée* de la formation devra être d'au moins deux ans à plein temps, qui s'ajouteront à la formation de base — dont la directive de 1975 fixe la durée minimale à 6 ans — et après l'obtention des diplômes, certificats ou titres visés à l'article 3 de la directive 75.362 (c'est-à-dire pour la France du diplôme d'État ou d'Université de docteur en médecine).

- Il s'agit donc d'une formation complémentaire, dont le *contenu* devra être « plus pratique que théorique » : la formation pratique devant être dispensée « en milieu hospitalier » et comporter un stage d'au moins six mois chez un médecin généraliste agréé. La proposition précise également que cette formation pratique devra comporter « une participation personnelle du candidat à l'activité et aux responsabilités des personnes avec lesquelles il travaille ».

S'inspirant des dispositions prévues par la directive 75.363 modifiée (art. 3) pour les formations de médecins spécialistes, l'article 3 de la proposition dispose que les États membres peuvent autoriser que la formation de généraliste soit suivie à temps partiel « en raison de circonstances individuelles justifiées » et sous réserve que la formation à temps partiel « soit d'un niveau qualitativement équivalent » et que sa durée ne puisse être abrégée.

On doit noter qu'alors que les dispositions des directives « médecins » relatives à la formation à plein temps ou à temps partiel des médecins spécialistes prévoyaient que ces formations « comportant une participation personnelle des candidats » aux activités des services de soins où s'effectuait la formation, devaient faire l'objet « d'une rémunération appropriée » (annexe à la directive 75.363 ajoutée par la directive 82.76 du 26 janvier 1982), rien de tel ne semble prévu pour les candidats généralistes. Cette lacune risque de créer, compte tenu notamment de la durée des études (au moins 8 ans), des inégalités d'accès à la formation de généraliste entre les étudiants des différents États membres.

2. — *Les étapes prévues pour la généralisation de la formation complémentaire du médecin omnipraticien*

Soulignant que les mesures qu'elle propose affecteront l'ensemble des règles d'organisation des études médicales et des structures de dispensation des soins, et qu'elles auront donc dans les États membres qui n'ont pas encore mis en place ou généralisé de telles formations des conséquences non négligeables, en particulier financières, la Commission propose d'en étaler l'application dans le temps.

- Dans une *première étape* (article 1^{er} de la proposition), les États membres devront instaurer une formation spécifique des médecins généralistes, concrétisée par la création de diplômes, certificats ou titres sanctionnant cette formation.

Ces diplômes, certificats ou titres devront pouvoir être délivrés au plus tard le 1^{er} janvier 1990, ce qui suppose que deux ans au plus tard avant cette date — soit au 1^{er} janvier 1988 — les États membres aient mis en place le cycle de formation : la brièveté des délais prévus à cette fin — de l'ordre de deux années civiles si la directive devait être adoptée dans le courant de cette année — créera sans doute quelques difficultés pour les États membres qui n'ont pas déjà instauré un système correspondant à peu près aux exigences de la proposition de directive.

En plus des certificats, diplômes ou titres, les États membres devront déterminer les titres professionnels, légalement protégés, que pourront porter les titulaires de ces certificats.

- Au terme de la *deuxième étape, qui s'achèvera au 1^{er} janvier 1993*, (article 5 de la proposition), chaque État devra subordonner l'exercice de l'activité de médecin généraliste dans le cadre du régime national de sécurité sociale à la possession des diplômes, certificats ou autres titres sanctionnant l'acquisition de la formation spécifique : compte tenu de l'importance — tant pour les praticiens que leurs patients — des régimes de sécurité sociale, cette seconde étape devrait être décisive. Les États membres pourront passer à la seconde étape avant le 1^{er} janvier 1993. Mais ce n'est qu'à partir de cette date qu'ils seront en droit d'exiger des médecins originaires d'un autre État membre et désirant exercer leur activité dans le cadre du régime de sécurité sociale national l'acquisition d'une formation spécifique en médecine générale, et que seront donc modifiés les conditions et les effets de la reconnaissance mutuelle des diplômes, tels que les définit la directive de 1975.

- La *troisième étape* sera celle de la généralisation du système de formation spécifique en médecine générale, qui nécessitera que le Conseil soit saisi de propositions d'adaptation des directives de 1975. Le terme de cette troisième étape est toutefois moins précisément fixé que celui des deux premières : l'article 9 de la proposition indique simplement la date — le 1^{er} janvier 1995 — à laquelle la Commission devra faire rapport au Conseil sur le bilan de la deuxième étape et les mesures nécessaires pour achever l'objectif de généralisation de la formation spécifique en médecine générale.

3. — *Les dispositions transitoires*

La directive comporte des dispositions relatives à la reconnaissance des « droits acquis » des omnipraticiens n'ayant pu bénéficier de la formation spécifique.

- En ce qui concerne *les nationaux* — ou les médecins migrants originaires d'États tiers — il appartiendra à *chaque État membre* de déterminer :

- les conditions dans lesquelles les médecins généralistes qui exercent déjà auront le droit de porter le titre professionnel reconnu aux médecins ayant suivi la formation complémentaire ;

- les conditions dans lesquelles les médecins n'ayant pas reçu de formation complémentaire pourront, à partir de la deuxième étape, être admis à exercer dans le cadre du système national de sécurité sociale.

- En ce qui concerne, en revanche, *les médecins migrants à l'intérieur de la Communauté et ayant reçu leur formation dans un État membre*, les conditions de reconnaissance de leurs droits acquis doivent, pour préserver la liberté d'établissement, être définies au niveau communautaire.

A cette fin, le §2 de l'article 5, relatif à la « deuxième étape » de l'instauration de la formation spécifique des généralistes précise que les États membres « doivent considérer comme acquis le droit d'exercer dans le cadre du régime national de sécurité sociale à tout médecin ayant acquis ce droit avant le 31 décembre 1992 et étant établi à cette date sur son territoire au bénéfice de la directive de 1975. »

De même, les États membres ayant effectué avant la date prévue par la directive (1^{er} janvier 1993) le passage à la deuxième étape ne pourront jusqu'à cette date exiger des médecins originaires d'autres États membres et souhaitant exercer leur activité dans le cadre du régime de sécurité sociale l'accomplissement d'une formation complémentaire.

II. — L'ÉVOLUTION DE LA FORMATION DES GÉNÉRALISTES DANS LES ÉTATS MEMBRES

La proposition de la Commission n'a pas encore été discutée par le Conseil, et n'a pas non plus fait l'objet d'un avis du Parlement européen — qui devrait en débattre à l'automne prochain. On ne peut donc avoir de certitudes quant à l'accueil que lui réserveront les différents États membres ; on peut simplement supposer que les États membres n'ayant pas mis en

place de formation spécifique des généralistes correspondant aux critères proposés (Italie, Grèce...) risquent de juger excessives les exigences du système proposé, et que la R.F.A. posera — comme chaque fois qu'il est question de formation ou d'enseignement — le problème du respect des compétences des Länder.

Si l'on s'en tient, en tout cas, à la situation actuelle dans les États membres, on constate de larges divergences quant à l'existence, la portée, la durée de la formation spécifique des généralistes.

A. — Les États membres ayant institué une formation complémentaire obligatoire des médecins généralistes

Quatre États membres ont mis en place une formation complémentaire directement ou indirectement obligatoire pour les médecins généralistes : la France et la Grande-Bretagne ont mis en place des formations spécifiques obligatoires, au Danemark et aux Pays-Bas, la formation complémentaire n'est théoriquement pas obligatoire, mais elle conditionne l'exercice de la médecine dans le cadre du système national de santé, ou la reconnaissance par la Sécurité sociale.

1. — La France

Le système français, dont la mise en place a débuté à la rentrée universitaire 1984, est prévu par la loi 82 1098 du 23 décembre 1982, relative aux études médicales et pharmaceutiques, complétée par les articles n° 32 et 68 de la loi 84 52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et le décret 84 586 du 9 juillet 1984 fixant à « titre transitoire » l'organisation du troisième cycle des études médicales. Un arrêté en préparation devrait prochainement apporter de nouvelles précisions sur le déroulement de la formation théorique et pratique des internes de médecine générale.

Le schéma de la nouvelle organisation des études médicales prévu par les textes est, pour la médecine générale, le suivant : après les deux premiers cycles (respectivement de 2 et 4 ans) d'études médicales, qui correspondent à la « formation de base » définie par les directives de 1975, les futurs généralistes doivent désormais effectuer un troisième cycle sous forme d'un « internat de médecine générale » (I.M.G.) de deux ans, correspondant à une formation théorique et pratique, rémunéré à temps plein (1).

L'I.M.G. comprend quatre semestres de stage dont divers types de formation extra hospitalière, y compris des stages chez des praticiens de médecine générale, et une formation théorique qui devrait représenter 150 à 200 heures sur deux ans. L'arrêté en préparation devrait préciser que les postes occupés par les internes leur confèrent des responsabilités en matière de diagnostic et de thérapeutique, conformément aux exigences de la proposition de directive.

Cette réforme des études médicales — qui fait suite à beaucoup d'autres — ne se met pas en place sans quelques difficultés, dues notamment à l'augmentation brutale du nombre des internes qu'il fallait répartir, employer et rémunérer...

Quoiqu'il en soit, et avant la publication du texte qui devrait préciser le déroulement et les modalités de l'« I.M.G. », les services de la Commission tendraient à estimer que la conformité des nouvelles modalités de formation des médecins généralistes aux critères posés par la proposition de directive ne devrait pas poser de problème.

Il reste à espérer que ce sera bien le cas, et que l'intervention de la directive aura seulement pour effet — bénéfique — de faire prévaloir au moins pour quelques années, une certaine stabilité dans l'organisation des études médicales...

(1) La rémunération est actuellement en 1^{re} année, pour les I.M.G., de 66 229 F par an + une prime mensuelle de 650 F et, en deuxième année, de 75 778 F par an avec la même prime mensuelle.

2. — *Le Royaume Uni*

Au Royaume Uni, des textes adoptés en 1979 prévoient qu'à partir d'août 1982, les médecins généralistes devront avoir accompli, après la formation de base de 7 ans, un cycle de stages de 3 ans au total en milieu hospitalier et dans un cabinet de médecine générale. Les stages hospitaliers (2 ans) devront comprendre 6 mois au moins dans deux des spécialités jugées particulièrement nécessaires aux omnipraticiens, et parmi lesquelles figurent par exemple la gériatrie, la pédiatrie, la psychiatrie, la gynécologie, l'obstétrique, la chirurgie générale... Ces stages s'accompagnent d'une formation théorique, et l'accomplissement de l'ensemble du cycle est reconnu par la délivrance d'un certificat.

3. — *Le Danemark*

La formation médicale de base comprend déjà, au Danemark, 6 ans 1/2 de formation académique et 1 an 1/2 de stage pratique en milieu hospitalier. Il s'y ajoute, pour les médecins généralistes, une formation de 42 mois à temps plein, comportant un an d'assistantat chez un généraliste, des stages de 3 à 12 mois comme médecin auxiliaire dans différents services, et 150 heures de formation théorique. Cette formation n'est pas sanctionnée par un examen, mais elle est obligatoire pour exercer dans le cadre du système de santé et pour être reconnu par la Sécurité Sociale.

4. — *Les Pays-Bas*

Après une formation de base de 6 ans, le médecin (« arts ») néerlandais peut poser sa candidature pour un poste dans un hôpital, une clinique, un service de santé ou dans l'administration. Mais s'il veut devenir généraliste (« huisarts »), spécialiste, ou médecin social et être reconnu par les caisses d'assurance-maladie, il doit suivre une formation complémentaire d'un an à temps plein, qui comprend une formation théorique dispensée dans des instituts universitaires et une formation pratique de 44 semaines au moins, dont 22 dans un cabinet de généraliste et 22 autres dans un établissement hospitalier, ou chez un généraliste.

La formation n'est pas sanctionnée par un examen, mais par la délivrance d'un certificat requis pour être inscrit comme généraliste, et qui peut être subordonnée à une prolongation de formation. Pendant la formation, les médecins perçoivent une indemnité de surage et reçoivent un prêt complémentaire du gouvernement.

B. — Les États membres ayant institué une formation complémentaire facultative des médecins généralistes

Quatre États membres ont mis en place des formations complémentaires facultatives, d'importance très variable, et qui peuvent être assorties d'avantages, tel un meilleur remboursement aux patients des honoraires versés (Belgique) ou le port d'un titre particulier (Allemagne). La situation en Irlande paraît assez confuse, quant à la Grèce, il existe une formation complémentaire facultative, mais elle est très peu suivie et ne fait pas immédiatement suite à la formation de base.

1. — *L'Allemagne*

Les médecins peuvent exercer en R.F.A. la médecine générale à l'issue d'études médicales d'une durée de 6 ans. Mais ils peuvent aussi entreprendre une formation leur donnant droit au titre de « médecin de médecine générale », qui ne leur confère toutefois aucun avantage particulier en matière d'honoraires.

Cette formation est de quatre années à temps plein, rémunérée et sanctionnée par un examen. Elle est régie par des lois des Länder et s'effectue dans des centres hospitaliers universitaires, des établissements de soins, et pour trois mois dans des cabinets de médecine générale agréés.

2. — *La Belgique*

Les médecins belges ont la possibilité de suivre après leurs études (7 ans) une formation spécifique leur ouvrant droit à obtenir une « agrégation » du ministère de la Santé assurant aux patients un remboursement des honoraires de 20 % supérieur au remboursement des honoraires des médecins non agrégés.

Cette formation n'est pas rémunérée, ni uniforme : elle correspond à la participation « à la carte » à une série de cours, stages, conférences, agréés par le ministère de la Santé qui leur attribue des « crédits d'heures » (1) : les candidats à l'agrégation doivent participer à ces activités jusqu'à l'obtention d'un « crédit » de 200 heures. Cette formation joue aussi le rôle de « recyclage » et de nombreux médecins la poursuivent au-delà des « 200 heures » réglementaires.

3. — *L'Irlande*

Il n'y a pas de formation obligatoire de médecin généraliste, mais deux « filières » différentes concourent à favoriser l'obtention de cette formation :

— dans la pratique, la plupart des médecins complètent leur formation de base par une année au moins dans des postes hospitaliers : cette pratique ne peut qu'être renforcée par le fait que depuis 1982, l'inscription dans le « General Medical Service », le service national de médecine générale qui couvre environ 40 % de la population requiert une expérience minimale de deux ans, dont trois semestres de pratique hospitalière dans des spécialités différentes.

— un cycle de formation spécifique de 3 ans à temps plein rémunérée de la même manière que les études de médecin spécialiste a d'autre part été mis en place pour 25 stagiaires par an. Il comporte deux ans de stage hospitalier et un an de stage dans un cabinet agréé et donne droit à la délivrance d'un certificat.

4. — *La Grèce*

Les médecins grecs peuvent, après leur diplôme et une année d'expérience professionnelle, suivre une formation de 24 mois dans différentes matières (pédiatrie, chirurgie, psychiatrie, médecine interne, obstétrique gynécologie et médecine générale). Cette formation est sanctionnée par un examen. Elle est actuellement très peu suivie.

C. — **Les États membres où n'existe pas de formation complémentaire des médecins généralistes**

L'Italie et le Luxembourg n'ont encore mis en place aucun système de formation complémentaire des médecins généralistes.

1. — *Le Luxembourg*

Paradoxalement, c'est pour se conformer aux directives « médecins » de 1975 que le Luxembourg a supprimé, à partir de 1972, la formation spécifique du généraliste qui y existait depuis 1946.

Cette formation, qui avait une durée de 15 mois à temps plein, devait être accomplie à l'étranger (le Luxembourg ne possède pas de filière complète d'études médicales et la formation théorique et pratique des médecins doit être acquise en tout ou en partie à l'étranger)

(1) il est malaisé d'apprécier la durée de cette formation, d'autant que les « crédits d'heures » ne correspondent en rien à la durée effective des activités proposées : ainsi, les stages hospitaliers (de un, deux ou trois mois à temps plein) ne sont pris en compte que pour « 30 heures » au maximum.

dans des établissements hospitaliers agréés par les autorités luxembourgeoises, et dans plusieurs spécialités (médecine générale, chirurgie, obstétrique, pédiatrie). Elle n'était en principe pas rémunérée, et était obligatoire.

En dépit de la suppression de cette formation, la plupart des futurs médecins luxembourgeois cherchent à effectuer des stages en hôpital ou auprès d'un généraliste.

Les milieux médicaux luxembourgeois souhaitent en tout cas la réintroduction de la formation spécifique obligatoire, souhait partagé par les autorités gouvernementales, qui attendent pour ce faire qu'une solution soit trouvée au plan communautaire.

2. — *L'Italie*

L'Italie, où la formation médicale de base dure 7 ans (6 ans de formation académique théorique et pratique et un an de formation pratique en milieu hospitalier), n'a mis en place aucune formation spécifique des généralistes. Après l'obtention du diplôme qui sanctionne les six années de formation académique et la réussite à l'examen d'État qui clôture l'année de pratique hospitalière, le médecin peut exercer comme généraliste, concourir pour un poste du Service Sanitaire National, ou s'inscrire dans une école de spécialisation (dont l'accès est subordonné à un examen).

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 26 JUIN 1985

A — Sur la nécessité de prévoir et d'harmoniser, au niveau communautaire, une formation complémentaire spécifique des médecins généralistes,

La Délégation,

- constate que depuis l'adoption des directives harmonisant la formation des médecins et la réglementation des professions médicales, on a assisté dans de nombreux États membres à l'apparition ou à la généralisation de formations spécifiques des omnipraticiens tendant à mieux adapter la médecine générale à l'évolution des attentes et des besoins du public, et à revaloriser le rôle du médecin de médecine générale ;

- note cependant que ces formations n'existent pas dans tous les États membres et sont très différemment organisées, tant en ce qui concerne leur durée que leur contenu, leur caractère obligatoire ou non, les conditions dans lesquelles elles sont dispensées et la manière dont elles sont sanctionnées ;

- estime que la persistance de ces divergences serait de nature à remettre en question, à plus ou moins long terme, sinon le libre établissement des médecins dans la Communauté, au moins l'équivalence des formations médicales nationales et l'harmonisation des conditions auxquelles est subordonnée dans les différents États membres l'exercice de la médecine.

- Pour ces motifs, et en soulignant par ailleurs qu'il importe de préserver, lorsqu'il existe, l'acquis communautaire en matière de liberté de circulation et d'établissement, la Délégation approuve le principe de l'harmonisation de la formation spécifique des médecins généralistes.

B — Sur le contenu de la proposition de la Commission,

La Délégation,

- relève que la durée et les modalités de la formation spécifique en médecine générale préconisées semblent correspondre au régime français actuel des études médicales et constituent par ailleurs un compromis acceptable entre les différents systèmes en vigueur dans les autres États membres ;

- souligne toutefois que la généralisation à tous les étudiants en médecine se destinant à la médecine générale de deux années de stage en milieu hospitalier et dans un cabinet de médecine générale agréé risque de créer des contraintes non négligeables dans les États membres n'ayant pas encore mis en place de formation spécifique des médecins généralistes ;

- estime cependant souhaitable, compte tenu de la longueur des études médicales et afin de favoriser dans tous les États membres l'égalité d'accès à la formation médicale, que les dispositions communautaires prévoient, comme c'est actuellement le cas pour les études de médecine spécialisée, que les candidats puissent percevoir une rémunération appropriée pendant la formation spécifique.

CHAPITRE VII

ÉLARGISSEMENT

ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ A L'ESPAGNE ET AU PORTUGAL

Rapporteur : M. Josy MOINET, Sénateur

- I. — Des concessions équilibrées
- II. — Un pari risqué
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 19 juin 1985

*
* * *

Le 28 mars dernier, l'on est enfin parvenu à un accord sur l'essentiel des « négociations d'adhésion » pour reprendre les termes mêmes employés dans le communiqué publié à l'issue du Conseil européen qui se tint immédiatement après à Bruxelles (1). Le reste des points encore en suspens — qui n'étaient pas tous d'importance mineure — furent réglés dans les dix semaines qui suivirent, ce qui fait que les traités ont pu, en définitive, être signés le 12 juin. Ainsi, par un sursaut presque inattendu, les parties ont su trouver les ressources politiques nécessaires à la réalisation de compromis parfois douloureux. La Délégation se devait d'en rendre compte par des conclusions complémentaires à celles adoptées le 10 octobre 1984.

Il aura donc fallu près de huit années de négociations, souvent difficiles, au cours desquelles il faut bien reconnaître que la France a joué un rôle modérateur : l'on se rappelle que c'est déjà la France qui, en 1980, avait réclamé une « pause » par la voix de M. Giscard d'Estaing ; c'est toujours elle qui, en automne 1982, à l'initiative de M. Mitterrand exigea que des précautions soient prises en vue d'une intégration progressive et de la préservation de l'acquis communautaire. Cette demande aboutit à l'établissement d'un « inventaire » par la Commission qui contribua à la prise de conscience des difficultés réelles de l'élargissement. Cela dit, après avoir pris la responsabilité de jouer le rôle de frein — ce qui a dû bien arranger un certain nombre d'États membres —, la France a, surtout lorsqu'elle a assuré la présidence

(1) Le Conseil européen des 29/30 mars notait effectivement : « avec une grande satisfaction que l'essentiel des négociations avec l'Espagne et le Portugal est maintenant réglé, grâce, en particulier, à l'effort particulier consenti de part et d'autre dans la semaine qui précédait le Conseil européen et qui a permis de dégager des solutions sur les dossiers clés de la pêche, de l'agriculture, des affaires sociales et du système des ressources propres... Le Conseil européen invite les instances communautaires et les pays candidats à terminer les travaux relatifs à la rédaction du Traité d'adhésion dans les plus brefs délais en vue de permettre — conformément à la volonté politique souvent exprimée au plus haut niveau — l'élargissement des effectifs dès le 1^{er} janvier 1986 ».

du Conseil au premier semestre 1984, pris une large part dans l'accélération des négociations, en multipliant les contacts bilatéraux qui, s'ils n'ont pas toujours abouti, ont réussi à « déblayer le terrain » pour les présidences irlandaises et italiennes.

Mais une mobilisation des énergies politiques ponctuelles ne suffit pas. Certes, l'élargissement est — comme l'a admis Mme Lalumière lors de son audition par les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les Communautés européennes le 18 avril dernier — avant tout une nécessité politique : l'Espagne et le Portugal ont toujours appartenu à l'Europe historique ; dès lors qu'ils font à nouveau partie du concert des nations démocratiques, ils ont vocation à entrer dans la Communauté comme cela ressort des textes du Traité de Rome (1). En ce sens, si l'élargissement est bien un acte de foi, un acte de foi dans la vocation naturelle de la Communauté d'accueillir en son sein de jeunes démocraties encore fragiles, force est de constater que l'opération est particulièrement délicate : il s'agit d'une greffe qui, si elle doit bien apporter une nouvelle jeunesse à la Communauté, n'en est pas moins effectuée sur un organisme affaibli par le cumul des crises économique et institutionnelle.

Le pari de l'élargissement était donc nécessaire ; il n'en reste pas moins éminemment risqué, et ce même si l'accord révèle un certain équilibre des concessions.

I. — DES CONCESSIONS ÉQUILIBRÉES

Même s'il a fallu attendre effectivement le début du mois de juin pour que soient réglés les derniers points litigieux, il faut souligner l'importance du chemin parcouru de part et d'autre, tant pour l'agriculture que pour la pêche, les produits industriels et la libre circulation des personnes.

A. — Agriculture : la reconnaissance mutuelle des productions sensibles

Globalement, on peut dire que le compromis est intervenu sur la base de la reconnaissance mutuelle des produits sensibles : fruits et légumes et matières grasses pour la C.E.E., mais également produits continentaux tels le lait, le beurre, les fromages, la viande bovine ou le blé tendre pour l'Espagne.

Les difficultés à surmonter concernaient effectivement presque exclusivement l'Espagne ; l'agriculture portugaise ne pose guère de problèmes de concurrence (2). En bref, la durée de la période transitoire qui est, en principe, de sept ans, a été portée à 10 ans pour les produits sensibles : fruits et légumes et matières grasses végétales. « Afin de réaliser une intégration harmonieuse et sans heurt de l'agriculture espagnole et de celle de la Communauté et, en particulier, d'éviter des perturbations brusques pouvant conduire à des déséquilibres de marché », il a, en outre, été prévu un système de surveillance des importations.

Le schéma général du régime transitoire se présente de la façon suivante :

a) *Un régime de transition classique* applicable à la plupart des produits et secteurs agricoles. Il prévoit le rapprochement progressif des prix et des aides, la réalisation progressive de l'union douanière, la reprise des accords préférentiels, ainsi que l'application de montants compensatoires adhésion pour compenser les écarts de prix. La durée de la transition pour ce régime est, d'une manière générale, de *sept ans* (à l'exception des matières grasses végétales pour lesquelles cette durée a été fixée à dix ans). Certaines mesures peuvent, toutefois, avoir une durée allant jusqu'à dix ans (l'abolition de certaines aides incompatibles avec la réglemen-

(1) Tandis que le préambule du Traité appelle les « autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leurs efforts », l'article 237 dispose précisément : « tout État européen peut devenir membre de la Communauté ».

(2) si ce n'est pour les concentrés de tomates pour lesquels un seuil de garantie spécifique de 120 000 tonnes a été retenu avec une démobilitation tarifaire en quatre ans.

tation communautaire, l'application de la clause de sauvegarde...). Des dispositions particulières ont été prévues pour le vin, les matières grasses, l'isoglucose et la viande porcine (1).

b) Un régime de transition pour les fruits et légumes frais

Il comportera deux phases. Pendant la première, le régime des échanges sera celui appliqué avant l'adhésion à quelques réserves : début de la démobilitation tarifaire (4 fois - 10 %) et intervention du F.E.O.G.A. limitée pour chaque produit au taux de couverture de la production normalisée reconnue conforme à la réglementation communautaire. A partir de la seconde phase, s'appliquera la règle de droit commun de rapprochement des régimes douaniers et de prix.

c) Le mécanisme complémentaire

Ce mécanisme prévu, en principe, pour 10 ans, couvre les fruits et légumes, y compris les pommes de terre, les primeurs et les vins, ainsi que — pour l'Espagne — certains produits continentaux : lait, beurre, fromages, viande bovine et blé tendre. Il s'analyse comme un système tendant à *codifier le recours à des mesures conservatoires* en le subordonnant au dépassement de seuils objectifs et, en l'occurrence, d'un *plafond indicatif d'importations* au-delà duquel on considère qu'il peut y avoir situation de déséquilibre (2). Il s'agit d'un mécanisme évolutif dans la mesure où ces plafonds sont progressivement ajustés en vue d'une libération totale des échanges à la fin de la période de transition. L'on soulignera que, faute d'une décision de la Communauté dans les 24 heures sur la demande d'un État membre, celui-ci peut prendre les mesures conservatoires jusqu'à ce que la Communauté ait statué.

(1) Un « montant régulateur » sera instauré pour les vins de table et pour certains vins à dénomination d'origine ou pour d'autres produits tels les moûts concentrés. Ce montant exprimera la différence des prix d'orientation ; il est susceptible de modulation suivant la situation des prix du marché.

Par ailleurs, suivant les décisions du Conseil européen de Dublin, un volume de production de 27,5 millions d'hectolitres de vins de table a été retenu, la quantité de référence pour la distillation obligatoire étant égale à 85 % de cette quantité.

D'autres dispositions sont également prévues en matière de rapprochement des prix, d'interdiction en Espagne du coupage vins blancs/vins rouges avec une dérogation temporaire de quatre ans ; la réglementation communautaire en matière d'appellation d'origine sera applicable dès l'adhésion.

En ce qui concerne les *matières grasses végétales* et dans le souci de prévenir les tendances excédentaires, il est convenu que :

— le rapprochement des prix d'intervention pour l'huile d'olive sera modeste jusqu'à la mise en vigueur de l'ajustement de l'acquis communautaire (1/20^e de l'écart) et s'effectuera ensuite de façon linéaire jusqu'à la fin de la transition de dix ans ;

— le système de contrôle des quantités de graines oléagineuses et des huiles de graines actuellement appliqué en Espagne sera maintenu pendant une période de cinq ans à compter de la date d'adhésion.

S'agissant du *sucre et de l'isoglucose*, des quantités « garanties » sont définies au niveau de 1 million de tonnes pour le sucre et de 83 000 tonnes pour l'isoglucose.

Enfin, pour la *viande porcine*, pendant la période nécessaire à l'éradication de la peste porcine africaine en Espagne, il est prévu la possibilité d'appliquer des mesures exceptionnelles de soutien et l'instauration d'un mécanisme permettant à la Commission d'intervenir au niveau des importations en Espagne pour éviter des interventions trop massives au titre de soutien au marché espagnol.

(2) Les plafonds indicatifs devront représenter une certaine progressivité par rapport aux courants d'échanges traditionnels et seront affectés d'un élément de progression annuel garantissant une progression harmonieuse vers la libre circulation totale à l'expiration de la période de transition. Si l'examen de l'évolution des échanges révélait le risque que les plafonds soient atteints ou dépassés, la Commission, sur base d'une analyse des données de marché disponibles tant au niveau des prix que des quantités, déciderait des mesures les plus appropriées à prendre. Celles-ci pourraient comporter la révision du calendrier prévisionnel ou, en fonction de la gravité de la situation, la limitation ou la suspension des importations et ce pendant le délai strictement nécessaire pour mettre fin à la perturbation. En cas de perturbation grave, des mesures conservatoires immédiates pourront être prises à la demande d'un État membre ou par la Commission de sa propre initiative. Si la Commission n'a pas statué dans les 24 heures sur la demande d'un État membre, celui-ci peut prendre des mesures conservatoires qui demeurent applicables jusqu'à ce que la Commission ait statué.

La procédure décisionnelle pour le fonctionnement du mécanisme est la procédure classique Commission/Comité de gestion.

B. — Pêche : La sauvegarde de l'acquis communautaire

Ce fut sans doute le point le plus difficile à négocier eu égard à l'importance de la flotte espagnole qui représente 70 % de celle de l'ensemble des Dix.

En vue de respecter les équilibres résultant de la politique commune de la pêche, l'approche générale commune consiste à subordonner l'accès réciproque aux eaux et aux ressources respectives à un régime de pêche fixant le nombre maximum de navires autorisés à exercer leur activité simultanément dans les zones concernées.

Dans cette perspective, les navires seront soumis, dès l'adhésion, au respect de l'acquis communautaire en matière de conservation (taille minimale, engins de pêche, TACs,...), ainsi qu'à des mesures de contrôle (système de notification périodique, procédure « shetland box » et rapport de captures).

L'accord dispose notamment que si 300 bateaux espagnols étaient autorisés à pêcher dans les eaux communautaires, *seule, la moitié d'entre eux seront autorisés à le faire en même temps*. De plus, les pêcheurs espagnols n'auront accès à l'Irish Box qu'en 1996. Enfin, il est prévu que la Communauté pourra faire des propositions appropriées pour assurer un équilibre entre la capacité de pêche et les ressources disponibles : en clair, on envisage une réduction de la flotte ibérique.

C. — Industrie : Un désarmement tarifaire progressif et modulé

En principe, pour l'Espagne comme pour le Portugal, l'alignement sur le tarif extérieur commun ainsi que l'élimination progressive des droits de douane s'effectueront au cours de la *période de transition de droit commun, c'est-à-dire de sept ans*. Le rythme de la démobilisation diffère peu selon les deux pays, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Espagne	Portugal
2 mois après la date de l'adhésion	10 %	10 %
1 an après la date de l'adhésion	12,5 %	10 %
2 ans après la date de l'adhésion	15 %	15 %
3 ans après la date de l'adhésion	15 %	15 %
4 ans après la date de l'adhésion	12,5 %	10 %
5 ans après la date de l'adhésion	12,5 %	10 %
6 ans après la date de l'adhésion	12,5 %	15 %
7 ans après la date de l'adhésion	10 %	15 %

On remarque que, sur trois ans, le rythme est plus rapide pour l'Espagne avec une réduction de 52 % des droits de base contre 50 % seulement pour le Portugal, afin de tenir compte de l'accord commercial de 1970 qui est par trop favorable à l'Espagne.

En ce qui concerne l'Espagne, l'on note d'abord que les importations de voitures automobiles originaires de la C.E.E. font l'objet d'un régime particulier : sans préjudice de la démobilisation tarifaire générale, l'Espagne ouvrira, dès l'adhésion, un contingent à un droit réduit de 17,4 %, soit au niveau atteint à la suite du quatrième mouvement de démobilisation. A la suite de ce quatrième mouvement, le contingent cessera d'exister (1).

En principe, les restrictions quantitatives actuellement applicables aux échanges C.E.E.-Espagne sont supprimées. Toutefois, des *contingents limités dans le temps et augmentés progressivement sont prévus pour certains produits sensibles* pour l'Espagne, ainsi que pour certains produits de cuivre à destination de la C.E.E. Des régimes restrictifs sont également maintenus temporairement dans les échanges textiles. Par ailleurs, il est prévu que soient

(1) Le volume de ce contingent communautaire sera de 32 000 unités en 1986, de 36 000 unités en 1987 et de 40 000 unités en 1988.

aménagés, dès la date d'adhésion, les monopoles espagnols des tabacs et des pétroles, moyennant l'ouverture de contingents croissants au cours d'une période de six ans à l'issue de laquelle les échanges devraient être complètement libérés.

L'élimination des droits de douane et l'alignement sur le tarif extérieur commun se feront pour les *produits CECA selon les mêmes modalités que pour les autres produits industriels*, c'est-à-dire au cours d'une période de transition de sept ans. En outre, il est prévu que, pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion, l'Espagne pourra accorder des *aides à la restructuration* de son industrie sidérurgie dans le cadre d'une *discipline communautaire* et verra ses exportations vers la C.E.E. soumises à des règles strictes précisées dans un protocole qui sera annexé à l'Acte d'adhésion. Ce protocole fixera également la capacité de production de la sidérurgie espagnole en produits laminés à chaud.

En ce qui concerne le Portugal, le compromis comporte la reprise de l'accord C.E.E./Portugal pour les échanges automobiles qui prévoit notamment la suppression de toute restriction quantitative pour 1988.

Le système portugais de licence à l'importation et à l'exportation sera supprimé en deux temps : dès l'adhésion, l'exigence de toute inscription préalable de l'importateur et de l'exportateur sera supprimée ; quant à l'enregistrement préalable, il ne pourra continuer à être exigé que dans un but purement statistique pendant trois ans.

Pour les produits textiles sensibles, il est prévu un régime de coopération administrative comportant une surveillance statistique analogue à celui de l'Espagne.

Le monopole portugais d'importation sera progressivement aménagé et supprimé à l'issue d'une période de sept ans.

Enfin, le régime de démobilitation et d'harmonisation tarifaire des produits CECA sera aligné sur celui de droit commun.

D. — Affaires sociales : « stand still » ou statu quo ?

Deux aspects importants de la politique sociale communautaire font l'objet de dispositions particulières : la libre circulation des travailleurs et les prestations sociales.

En ce qui concerne le premier point, il est d'abord prévu que les États membres auront la faculté, pour une période transitoire de *sept ans*, de *maintenir à l'égard des ressortissants portugais ou espagnols leurs dispositions nationales* soumettant à autorisation préalable l'accès à un travail salarié.

Le droit d'accès à l'emploi sur le territoire des autres États membres prévu par le règlement 1612/68 ne sera appliqué à l'égard des ressortissants espagnols et portugais qu'à l'expiration de la période transitoire précitée.

Il a été également convenu que les travailleurs portugais ou espagnols régulièrement installés sur le territoire d'un État membre, à compter de la date d'adhésion, bénéficieront dans cet État de la libre circulation en ce qui concerne l'égalité de traitement.

En outre, un régime favorable est prévu pour les membres de la famille de ressortissants portugais ou espagnols installés régulièrement vis-à-vis desquels les États s'engagent à ne pas introduire de nouvelles restrictions en ce qui concerne l'accès à l'emploi et qui, en principe, ont accès aux activités salariées dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, dès l'adhésion ou après quelques années en cas d'installation postérieure à cette date.

En ce qui concerne les prestations familiales versées aux familles restées dans le pays d'origine, il est prévu dans la limite des droits acquis de verser les allocations au taux du pays de résidence jusqu'au moment de l'uniformisation et, au plus tard, jusqu'à la fin d'une période de trois ans.

F. — Points en suspens : un accord à l'arraché

Le compromis politique du 29 mars avait laissé en suspens un certain nombre de questions (1) qui, bien que secondaires, ne s'en sont pas moins révélées délicates, comme en témoigne le fait que les représentants permanents ne sont parvenus à un accord que le 7 juin à l'aube. Il aura même fallu dissiper certaines divergences d'interprétation sur le contenu du compromis politique.

Les principaux points à noter sont :

- La fixation à 5,4 millions de tonnes du quota de production « lait » pour l'Espagne ;
- La fixation à 370 000 tonnes du seuil de garantie pour le concentré de tomate espagnol ;
- L'institution d'une aide au coton espagnol, à concurrence de 185 000 tonnes ;
- La renonciation par l'Espagne et le Portugal à leurs revendications tendant à ne pas participer à la compensation budgétaire au Royaume-Uni ;
- L'adaptation du régime des montants régulateurs applicables aux exportations de vins espagnols ;
- La fixation à 1987 du début de la prise en compte de l'Espagne et du Portugal dans la rotation alphabétique pour la présidence du Conseil.

II. — UN PARI RISQUÉ

Envisagé dans une perspective à la fois synthétique et prospective, cet accord apparaît soulever certainement autant de problèmes qu'il n'en résout : parce qu'il est fondamentalement un acte de volonté politique, le troisième élargissement se présente également comme un pari économique. Et ce pari est d'autant plus risqué que sa réussite suppose non seulement que les compromis — qui, inévitablement, comportent des impasses et des mises entre parenthèses — se révèlent judicieux, mais encore que se produise une véritable mutation dans le fonctionnement des institutions communautaires.

(1) La liste des travaux qui restaient à effectuer comprenait :

A — Négociations avec l'Espagne

1) *Agriculture* — Le paquet conclu par les Ministres des affaires étrangères laissait ouvert un certain nombre de questions, dont notamment : la définition des prix espagnols et des prix communautaires à prendre comme point de départ pour le rapprochement des prix ; les aides ; la reprise par l'Espagne des accords préférentiels avec les pays tiers ; les mesures structurelles dans le secteur viti-vinicole ; l'harmonisation des législations ;

2) *Relations entre l'Espagne et le Portugal* ;

3) *Régime pour Ceuta et Melilla*, et dispositions concernant Andorre ;

4) *Déclaration (proposée par l'Espagne) concernant les relations avec l'Amérique latine* ;

5) *Régime à appliquer par l'Espagne à certains produits en provenance de l'AELE* ;

6) *Fixation des contingents pétroliers* dans le contexte de l'Union douanière ;

7) *Régime des produits agricoles transformés hors Annexe II du Traité* ;

8) *Déclaration relative à l'inclusion de la peseta dans l'Ecu* ;

9) *Certaines parties du droit communautaire dérivé.*

B — Négociations avec le Portugal

Certains points ouverts sont les mêmes déjà cités dans le cas de l'Espagne : relations Portugal-Espagne, inclusion de l'escudo dans l'Écu, certains aspects du droit communautaire dérivé, rédaction des instruments de l'adhésion, et surtout la définition des prix agricoles et le problème des aides en agriculture.

D'autres questions ouvertes étaient particulières au Portugal :

1) *Restructuration dans le domaine du Traité CECA (sidérurgie)* ;

2) *Certains aspects des relations extérieures (notamment la reprise des accords préférentiels de la C.E.E. dans le secteur textile)* ;

3) *Problème des brevets* ;

4) *Certains problèmes posés par les « préférences AELE » (notamment exportations des vins portugais en Suisse).*

A. — L'impasse budgétaire

Point d'argent, point d'élargissement. Cette évidence a eu pour conséquence d'établir un lien étroit entre l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et la réforme des finances de la Communauté. Sous la pression des Allemands, — alors — soucieux de rigueur budgétaire, cette réforme était même devenue la condition préalable de l'élargissement. C'est, d'ailleurs, bien ce que consacrait la formule sibylline du communiqué publié à l'issue du sommet de Stuttgart en juin 1983 (1). De fait, les accords des sommets de Bruxelles et de Fontainebleau en 1984 pour la réforme des finances communautaires et celui de mars 1985 pour l'élargissement ont finalement rendu possible le maintien du parallélisme voulu par la R.F.A., après que des systèmes d'avances — remboursables et non remboursables — aient permis de couvrir les déficits budgétaires des exercices 1984 et 1985 : c'est au 1^{er} janvier 1986 que devraient normalement intervenir à la fois l'élargissement et l'augmentation des ressources propres résultant du passage à 1,4 % du taux maximum de mobilisation de la T.V.A.

Cela dit, cette paix budgétaire pourrait n'être que de courte durée : la sous-estimation probable du coût de l'élargissement, les garanties données aux pays candidats, comme la satisfaction des demandes reconventionnelles de pays comme la Grèce, pourraient bien conduire à l'épuisement rapide de la marge de manœuvre financière.

Sur le plan financier, l'accord du 28 mars comporte les éléments suivants :

- La reprise par l'Espagne et le Portugal de l'acquis communautaire dès l'adhésion ; les pays candidats participent de façon pleine et entière tant au financement qu'aux dépenses du budget — sous réserve des mesures de transition dans le secteur agricole et de la dérogation accordée au Portugal pour l'introduction de la T.V.A. lui permettant de reporter celle-ci au début de la quatrième année et la remplaçant avant cette date par une contribution financière annuelle émise sur le P.N.B. En revanche, l'Espagne appliquera bien la T.V.A. dès l'adhésion.

- L'application d'une formule analogue à celle adoptée dans le cas de la Grèce prévoyant, pendant une durée de sept ans correspondant à celle des régimes de transition de droit commun, la *restitution forfaitaire dégressive d'un pourcentage des contributions T.V.A. au P.N.B.* (1).

- La réaffirmation de *l'exclusion de toute référence au concept de juste retour.*

- Pour le Portugal, il a été convenu que s'ajoutent à ce dégrèvement des mesures spécifiques tendant à tenir compte de ce que le Portugal a le produit par tête le plus faible de la Communauté. Outre le report de la T.V.A. et le fait que la quasi-totalité des prélèvements agricoles ne seront versés à la Communauté qu'à compter de la sixième année, il a été prévu :

— *Un effort de la Communauté en faveur de la modernisation de l'économie portugaise* : une déclaration des Dix rappelle le programme déjà convenu pour l'agriculture et affirme la nécessité d'une aide au secteur industriel en envisageant de faire bénéficier les entreprises portugaises de son aide technique ainsi que des financements des N.I.C. et de la Banque européenne d'Investissement ;

— *Un prêt d'un milliard d'écus sur six ans au titre d'aide à la balance des paiements.*

(1) « Les négociations seront poursuivies de telle manière que les traités d'adhésion puissent être soumis à ratification au moment où seront présentés les résultats de la négociation sur le financement futur de la Communauté ».

(1) Pour l'Espagne comme pour le Portugal, les taux de remboursement forfaitaires sont les suivants :

1986 : 87 %
1987 : 70 %
1988 : 55 %
1989 : 40 %
1990 : 25 %
1991 : 5 %
1992 : 0 %

Bref, les Dix ont fait des concessions financières importantes aux deux pays candidats : tandis qu'en principe (1) l'Espagne ne devrait pas se trouver en situation de contributeur net, le Portugal, de son côté, devrait être bénéficiaire net à concurrence d'un milliard d'écus. Il y a là un risque budgétaire d'autant plus inquiétant que le coût de l'élargissement n'a pas fait l'objet de tentatives sérieuses de chiffrage.

Les inconnues financières sont effectivement considérables, comme en témoigne cette étonnante déclaration de M. Jacques Delors devant le Parlement européen, à propos de l'élargissement : « *j'ai plutôt l'impression que, pendant quatre ou cinq ans, on y a été les yeux fermés, en courtisant ces pays et qu'aujourd'hui seulement on ouvre les yeux ; et je crois qu'il est trop tard. L'engagement politique est pris. Je ne peux pas vous donner de chiffres précis sur l'élargissement* » (2).

On a effectivement toutes les raisons d'être inquiet si, comme certains l'annoncent déjà, l'augmentation des ressources propres s'avérait insuffisante et s'il fallait anticiper à 1987 le passage à 1,6 % du taux maximum de mobilisation de la T.V.A. Cette inquiétude s'accroît si l'on prend en compte à la fois le risque d'augmentation incontrôlée des dépenses globales induit par l'élargissement, et les règles ou principes admis en matière de répartition de la charge financière entre les États membres : garantie d'une position de bénéficiaire net au Portugal et d'une situation de non contributeur net à l'Espagne, d'une part, mais également réduction de la contribution britannique et limitation de la contribution allemande, d'autre part. Ne doit-on pas craindre, en effet, que le cumul de ces principes n'aboutisse à faire payer à la France l'essentiel de la *charge financière de l'élargissement* ? Les indications fournies par Mme Catherine LALUMIÈRE, selon lesquelles en tenant compte de la compensation britannique les dépenses marginales — en l'occurrence le coût de l'élargissement — se répartiraient à concurrence de 24 à 27 % pour la France et de 30 à 32 % pour la R.F.A. contre 6 à 7 % seulement pour le Royaume-Uni, n'ont pas vraiment rassuré votre Délégation.

B. — La mise entre parenthèses des difficultés sectorielles

A ces graves inconnues financières s'ajoutent de multiples incertitudes économiques : un certain nombre de difficultés telles celles touchant aux matières grasses, aux fruits et légumes ou aux relations avec les pays méditerranéens ont été mises entre parenthèses : on a pour ainsi dire gelé la situation actuelle en espérant qu'à l'échéance la situation aura suffisamment évolué pour que les choses se débloquent plus facilement.

Ainsi, en ce qui concerne les matières grasses, la situation actuelle est quasiment figée : rapprochement faible du prix d'intervention — 1/20^e de l'écart seulement — jusqu'à la mise en vigueur de l'ajustement communautaire, maintien des restrictions à l'importation d'huiles de graines en Espagne pendant cinq ans. Les données du problème sont bien connues. L'élargissement devrait conduire la Communauté à un excédent bien supérieur aux 80 000 tonnes qui résulteraient de la simple addition des consommations et des productions : la libéralisation des importations d'huiles de graines, qui est de nature à entraîner une baisse appréciable de la consommation en Espagne, l'alignement des prix de soutien qui y stimulerait la production pourraient bien porter l'excédent à 230 000 tonnes et le coût des interventions à près de 2 milliards d'écus. Dans ces conditions, l'alignement des prix prévu pour l'instant à compter d'une réforme de l'organisation de marché dont on n'entrevoit encore ni le contenu, ni la date d'entrée en vigueur, n'est pas concevable, sauf à financer les charges induites par l'unification du marché par l'instauration d'une taxe sur les matières grasses... que seule la France, ou presque, préconise.

D'une façon générale, le régime de transition par étapes prévu pour les fruits et légumes ou pour les productions continentales espagnoles peut s'analyser comme un délai de grâce

(1) Aucun engagement explicite n'a été pris par les Dix à ce sujet. On s'est simplement efforcé de calculer des taux de remboursement (il ne s'agit pas d'abattement, les sommes versées transitant effectivement par le budget communautaire avant d'être rétrocédées) pour dégager en fonction des prévisions les soldes nets désirés pour l'Espagne et le Portugal.

laissé aux secteurs concernés pour s'adapter, mais aussi comme une façon de différer le choc de l'élargissement et donc de repousser les problèmes de restructuration.

Enfin, rien de concret n'est prévu pour pallier les conséquences néfastes de l'élargissement sur l'économie des pays méditerranéens associés. Certes, le 30 mars, le Conseil des Communautés a adopté une *déclaration sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie*. L'on y remarque des formules telles que « la Communauté recherche des solutions mutuellement satisfaisantes... ou entend s'employer pour assurer le maintien des courants traditionnels... et prendre les initiatives propres à soutenir efficacement l'effort déployé par ces pays pour... s'orienter vers l'autosuffisance alimentaire ». Rappelant la conception globale, « à long terme » et évolutive de leur politique, les Dix réaffirment également leur volonté de poursuivre une coopération financière et technique en vue de contribuer de manière « adéquate » au développement de ces pays, et dans cette perspective, invitent la Commission à proposer le plus rapidement possible des directives de négociation en vue de l'adoption des accords de coopération et d'association.

Mais, comme on pouvait s'y attendre, une déclaration d'une portée aussi générale n'a pas été de nature à rassurer les pays intéressés, qui, au niveau diplomatique, se sont plaints de *l'absence de toute disposition pratique mettant en œuvre les principes énoncés*.

Ainsi, s'est-on efforcé de déplacer les difficultés. Cela n'est pas forcément de mauvaise politique, à condition que le fonctionnement des institutions permette effectivement de régler des problèmes qui prendront alors la forme de conflits d'intérêt dans la gestion *interne* des affaires communautaires.

C. — La gageure institutionnelle

Hasardeux sur les plans économique et financier, le pari de l'élargissement l'est également sur celui des institutions.

Les compromis intervenus en mars sont de nature technique et n'apportent aucune garantie en ce qui concerne le fonctionnement régulier des institutions communautaires : on prend en compte des conséquences des *adhésions*, mais pas celles de l'*élargissement* de la Communauté.

Les adaptations institutionnelles nécessitées par les adhésions espagnole et portugaise reposent sur deux principes : la présence de chaque État membre au sein de chacun des organes de la Communauté ; la prise en compte du critère démographique pour la modulation de la représentation des États membres.

Au Parlement européen, l'Espagne et le Portugal auront respectivement 60 et 24 représentants, sans que soit modifié le nombre de sièges revenant à chacun des États membres actuels. A titre de mesure transitoire pour l'actuelle législature, le choix a été laissé à l'Espagne et au Portugal entre procéder à une élection complémentaire partielle valable pour cette durée écourtée ou laisser exceptionnellement — selon la formule du traité originaire et conformément au précédent grec — à leur Parlement le soin de désigner en leur sein leurs représentants (1). Ce choix sera précisé dans le traité d'adhésion.

Au Conseil, la voix de l'Espagne sera affectée du coefficient 8 et celle du Portugal du coefficient 5, ce qui portera le nombre total des voix à 76 contre 63 actuellement.

Les délibérations du Conseil seront réputées acquises :

— si elles recueillent au moins 54 voix au lieu de 45 à l'heure actuelle, lorsque le Conseil délibère sur une proposition de la Commission ;

(1) Le 14 février 1985, le Parlement européen a adopté par 116 voix contre 26 et 70 abstentions (sur proposition des groupes R.D.E., P.P.E. et démocrate européen) une résolution par laquelle il souhaite qu'au plus tard *un an* après l'adhésion, les futurs représentants de l'Espagne et du Portugal au Parlement européen soient élus démocratiquement au suffrage universel et demande que ces élections se fassent sur la base d'une proposition présentée par le Parlement européen de procédure uniforme ».

— si elles recueillent au moins 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas.

Ces adaptations maintiennent le seuil de la majorité qualifiée à un pourcentage identique à celui de la Communauté des Dix.

Le nombre des membres de la Commission sera porté de 14 à 17 pour permettre l'adjonction de deux ressortissants de l'Espagne et un du Portugal (1).

Il est précisé que ces adaptations ont été agréées sans préjudice des décisions éventuellement prises à la suite des travaux du Comité Dooge.

Les conséquences de l'élargissement dépendent, en effet, des suites qui seront données aux travaux de ce Comité. Le problème fondamental est bien effectivement de savoir si la Communauté à douze ne va pas devenir ingouvernable. Ne va-t-on pas assister, en effet, à la multiplication des préalables nationaux, comme cela est à craindre dans l'hypothèse où l'on prendrait modèle sur M. Papandreou qui menaçait de bloquer l'élargissement s'il n'obtenait pas satisfaction sur les programmes intégrés méditerranéens (et a, d'ailleurs, obtenu à ce titre 2 milliards d'écus de transferts nets à la Grèce).

D'une façon générale, il est clair que l'hétérogénéité des intérêts va multiplier les occasions pour les États de subordonner à des concessions dans d'autres domaines leur adhésion à un compromis global.

Les États membres sauront-ils réagir à ce risque de paralysie décisionnelle, voire de renégociation permanente des traités, et procéder à un *saut qualitatif dans le fonctionnement des institutions communautaires* ? Dans la mesure où il est peu probable que l'on puisse laisser les choses en l'état, le risque majeur n'est-il pas que l'on s'en tienne, au nom du réalisme politique, à des solutions minimalistes en orientant, par exemple, l'éventuelle Conférence intergouvernementale vers la mise en place de mécanismes tendant moins à faire progresser la dynamique communautaire qu'à résoudre les cas extrêmes de paralysie institutionnelle. Aussi, le fameux tryptique de la Conférence de La Haye en 1969 « achèvement, approfondissement, élargissement » reste-t-il toujours d'actualité.

L'avenir dira si la volonté politique présentement affichée par les gouvernements est durable et si elle sera suffisante pour avoir raison des réalités. Le pire n'est pas toujours sûr, même si l'expérience montre que les faits, surtout lorsqu'il s'agit de chiffres, sont têtus.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 19 JUIN 1985

— Consciente de ce que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la C.E.E. est un acte avant tout politique, destiné à consolider de jeunes démocraties en les intégrant économiquement mais aussi politiquement et stratégiquement au noyau dur de l'Europe occidentale que constituent les Communautés européennes,

— Toujours aussi inquiète (2) des conséquences d'un élargissement qui, malgré des avantages à long terme incontestables, fait peser de graves menaces tant sur les secteurs les plus vulnérables — notamment agricoles — des États concernés que sur la Communauté elle-même, déjà affaiblie par le cumul des crises économiques et institutionnelles,

LA DÉLÉGATION

— considère que la signature, le 12 juin dernier, des traités d'adhésion est un pari risqué où est en jeu l'avenir de la Communauté ;

(1) Des adaptations ont également été apportées à d'autres organes procédurés. C'est ainsi que l'on va compter deux membres de plus à la Cour de Justice et à la Cour des Comptes des Communautés, ainsi que respectivement 21 et 12 membres supplémentaires du Comité économique et social pour l'Espagne et le Portugal.

(2) Cf. Les conclusions n° 130/84 de la délégation adoptées le 10 octobre 1984 sur le rapport de M. Josy Moinet, Sénateur.

— estime d'une façon générale, qu'aussi équilibrés soient-ils a priori, les compromis de mars 1985 n'en comportent pas moins de graves inconnues financières et nombre d'incertitudes économiques, qui rendent indispensables un saut qualitatif dans le fonctionnement des institutions communautaires ;

— attire dans cette perspective l'attention sur :

- *les difficultés financières induites par l'élargissement* : non seulement le coût de l'opération reste, de l'aveu même du Président de la Commission des Communautés, tout à fait indéterminé, mais encore la volonté des Dix de ne pas faire des nouveaux États membres des contributeurs nets au budget communautaire pourraient, compte tenu des règles adoptées pour la contribution britannique, accroître substantiellement la charge financière supportée par les autres États membres et, notamment, par la France ;

- *la mise entre parenthèses de certaines difficultés sectorielles* : le gel de la situation actuelle dans de nombreux domaines sensibles — matières grasses, fruits et légumes, affaires sociales, mais aussi de facto relations avec les pays méditerranéens — permet, certes, de gagner le temps nécessaire pour trouver des solutions adéquates ou attendre que les choses évoluent, mais n'en revient pas moins à transformer des négociations d'adhésion en négociations intracommunautaires qui, faute de réforme institutionnelle véritable, risquent d'être l'occasion de graves crises de la Communauté ;

- *la gageure institutionnelle* que constitue un accord qui prend certes en compte les conséquences techniques des adhésions, mais en aucune façon les conséquences politiques de l'élargissement : faute de lien entre élargissement et réforme institutionnelle et, en l'occurrence, à défaut d'un recours plus fréquent aux procédures majoritaires suivant les perspectives ouvertes par le Comité présidé par M. Dooge, il est à craindre que la Communauté ne se révèle rapidement ingouvernable ;

— considère, à cet égard, qu'il est indispensable que les traités soient scrupuleusement respectés et que ne se produise pas comme pour les précédents élargissements une multiplication des dérogations en faveur des nouveaux États membres.

La Délégation souhaite en définitive que la volonté politique que traduit l'accord de mars 1985 puisse persister et qu'elle donne donc la possibilité à la Communauté de gagner le pari économique et de relever le défi institutionnel de l'élargissement.

CHAPITRE VIII

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

LA CONVENTION DE LOMÉ III

Rapporteur : M. Josy MOINET, Sénateur

- I. — Les conventions de Lomé I et II : un effort de solidarité encore insuffisant face à la crise
- II. — La convention de Lomé III : un laborieux processus de négociation
- III. — La coopération A.C.P./C.E.E., une chance pour les économies européennes
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 9 mai 1985

Annexe : **Données sur la situation économique des pays A.C.P.**

*
* * *

Le 8 décembre dernier, les dix pays de la Communauté européenne et 64 États A.C.P., auxquels se sont joints peu après l'Angola et le Mozambique (1) signaient la troisième Convention de Lomé, confirmant ainsi les liens privilégiés que l'Europe entretient avec les pays de la zone Afrique, Caraïbe, Pacifique — A.C.P.

Ces liens, héritage d'un passé colonial, encore proche, se sont progressivement transformés, à travers les conventions d'association successives, en une tentative novatrice pour préfigurer, à l'échelon régional, un nouvel ordre économique international plus juste et plus efficace.

Après que les pays et territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.) auxquels le Traité de Rome fait référence eurent accédé à l'indépendance, plusieurs Conventions d'association ont été négociées et appliquées successivement par la Communauté.

Ce fut tout d'abord la Convention de Yaoundé conclue avec un groupe de 18 États d'Afrique et de Madagascar (E.A.M.A.) ; puis, en 1975, avec les 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, la première Convention de Lomé qui a marqué une étape importante dans l'établissement de rapports privilégiés, fondés sur l'aide et la coopération entre deux ensembles économiques.

Près de cinq ans plus tard (octobre 1979), la Communauté a conclu une nouvelle Convention, « Lomé II », avec les États A.C.P. dont le nombre était passé à 61. Cette Convention d'une durée de cinq ans est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

(1) Le Mozambique et l'Angola ont respectivement adhéré à la Convention le 8 décembre 1984 et le 1^{er} mars 1985.

Avant d'examiner les apports essentiels de la nouvelle Convention et de tenter d'apprécier leurs incidences à l'égard de la France, il convient de faire brièvement le bilan des deux précédentes conventions, en ne perdant pas de vue le fait suivant : si des raisons historiques expliquent l'importance particulière que la Communauté a toujours accordée à l'Afrique, principale bénéficiaire des accords de Lomé, l'Europe n'a pas pour autant concentré son aide exclusivement dans cette direction. Elle a mis au point progressivement une politique globale de coopération intéressant l'ensemble du Tiers Monde, qui se révèle à la fois complémentaire et concurrente de son action dans le cadre des Conventions de Lomé. Dans sa tentative pour modifier en faveur des pays du Tiers Monde les règles du jeu économique international, que ce soit dans les enceintes des Conférences des Nations Unies sur le commerce et le développement — C.N.U.C.E.D. —, du G.A.T.T. ou du Fonds Monétaire International, la Communauté complète les efforts spécifiques qu'elle entreprend en faveur des pays A.C.P. ; en revanche, certaines de ses interventions apparaissent moins complémentaires que concurrentes sur le plan financier ou commercial, au point que nombre de pays A.C.P. s'interrogent sur le contenu réel des avantages relatifs qui leur sont consentis, alimentant ainsi leur relative déception face à des conventions qui n'ont pas permis de les protéger contre la crise mondiale.

*
* *
*

Malgré son caractère à maints égards exemplaire, la Convention de Lomé II n'a pas permis aux pays A.C.P. d'échapper à la lente asphyxie résultant du ralentissement de l'activité économique mondiale ni de se révéler moins vulnérables aux dramatiques pénuries alimentaires.

C'est dans ce contexte peu favorable que des négociations particulièrement laborieuses n'ont abouti qu'à la reconduction tant sur le plan financier que commercial de l'ancienne convention, montrant ainsi que les pays européens avaient tendance à sous-estimer l'enjeu politique mais surtout l'intérêt économique de la coopération A.C.P./C.E.E.

I. — LES CONVENTIONS DE LOME I ET II : UN EFFORT DE SOLIDARITÉ ENCORE INSUFFISANT FACE A LA CRISE

Si l'on fait un bilan général de la coopération C.E.E.-A.C.P. dans le cadre des Conventions de Lomé, force est de constater qu'elle n'a pas apporté les résultats escomptés. Aucun État A.C.P., par exemple, n'a accédé au statut de nouveau pays industrialisé ; bien au contraire, leurs exportations vers la C.E.E. n'ont pas progressé malgré la préférence dont elles bénéficient ; la production agricole a baissé et la désertification et la famine s'étendent en Afrique ; le potentiel minier se dégrade contribuant à dissiper le rêve de l'industrialisation... Enfin, la dette des A.C.P. à moyen et à long terme s'est accrue dans des proportions inquiétantes, mettant la plupart d'entre eux en état de cessation de paiement.

Dès lors, on ne peut que souligner le contraste entre les intentions affichées qui sont d'amorcer, sur le plan régional, le rééquilibrage des relations Nord-Sud et la réalité de la situation, à bien des égards, dramatique, du plus grand nombre des pays A.C.P. Il n'est guère exagéré d'affirmer que, si rien n'est fait à très court terme, la dérive actuelle de la plupart des économies africaines débouchera, d'ici peu, sur le naufrage d'un nombre appréciable d'entre elles.

A. — La dégradation de la situation des pays A.C.P.

Les pays africains, qui constituent l'essentiel du groupe des A.C.P., sont touchés de plein fouet par la crise économique mondiale : aux menaces immédiates de cessation de paiement ou de rupture d'un équilibre alimentaire éminemment précaire, s'ajoute l'inquiétude, à plus long terme, consécutive à la persistance de la pression démographique.

1. — *Une croissance démographique explosive*

D'ici à l'an 2000, l'un des faits les plus marquants sera sans doute le quadruplement de la population africaine depuis 1960, époque à laquelle, on le sait, la plupart des pays du continent ont acquis leur indépendance : à titre d'exemple significatif, on peut citer le cas du Kenya, qui, de 17 millions d'habitants en 1979, devrait passer à près de 120 millions aux alentours de 2050.

Cet accroissement démographique spectaculaire s'accompagne d'une poussée plus sensible encore de la *population urbaine*. On parle d'ailleurs de *loi du double* : pour une croissance démographique de 2,5 à 3 % par an, le taux de croissance de la population urbaine est de 5 %, tandis que celui de l'expansion des bidonvilles dépasse nettement 10 %.

2. — *L'état d'urgence alimentaire*

La croissance démographique abaisse le degré d'autosuffisance alimentaire ; elle accroît, du même coup, la dépendance des pays vis-à-vis de l'extérieur. En Afrique centrale, de mauvaises conditions climatiques provoquent un *risque de famine généralisée*.

Ainsi à la fin novembre 1984, le directeur général de l'Organisation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation — F.A.O. —, M. Saouma a-t-il pu déclarer, à l'occasion de la Conférence plénière de l'organisation : « *En Afrique, c'est une véritable tragédie dont il s'agit* ». « *La situation alimentaire déjà dramatique pourrait s'aggraver encore en 1985* ». La F.A.O. estime que 21 pays d'Afrique — tous sauf le Maroc, parties à la future Convention de Lomé — devront faire face à de graves pénuries alimentaires en 1985 et qu'ils auront besoin au total de plus de 4 millions de tonnes d'aide alimentaire, soit au minimum, un million de tonnes de plus qu'il n'en a fallu cette année à l'ensemble des pays concernés. Cinq pays sont particulièrement touchés — l'Éthiopie, où 900 000 personnes sont menacées de mort à brève échéance, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique et le Tchad — ; mais d'autres — le Burundi, le Rwanda et le Maroc — ont aussi besoin d'une assistance exceptionnelle.

La F.A.O. concentre actuellement son action sur les problèmes de l'acheminement de l'aide, ainsi que sur les programmes d'urgence, en demandant une augmentation de la *réserve alimentaire internationale d'urgence*. On ne se dissimule pas que si la situation continue d'évoluer de la même façon, ce seront 31 pays d'Afrique qui seront, d'ici à la fin du siècle, incapables de subvenir à leur alimentation.

3. — *Le ralentissement de la croissance*

L'Afrique est, des trois continents du Tiers Monde, celui où la croissance a été la plus lente depuis la fin de la seconde guerre mondiale : dans les années soixante dix, le P.I.B. n'augmente plus que de 3 % par an, soit un point de moins que pendant la décennie précédente. Si l'on exclut le Nigéria qui bénéficie d'une rente pétrolière, le taux de croissance de l'Afrique pour la décennie 70 n'est plus que de 1,6 %. Compte tenu de la croissance démographique, cela signifie une diminution substantielle du revenu par tête.

4. — *Une dépendance économique et financière structurelle*

Les économies africaines sont largement ouvertes sur l'étranger, leur commerce extérieur représente environ un quart de leur P.I.B. On note la *faiblesse* du commerce interafricain qui ne représente que 5 % du total.

Les exportations africaines sont constituées à 95 % de matières premières dont les marchés n'évoluent pas favorablement par suite de la grande instabilité des cours — dont les fluctuations annuelles dépassent 40 % pour un produit sur cinq —. La détérioration des termes de l'échange — estimée à plus de 1 % par an depuis 1950 — est nette comme le montre le graphique suivant relatif aux matières premières :

En dépit d'un léger redressement des termes de l'échange des produits de base en 1964, les échanges commerciaux de l'Afrique restent largement déficitaires. La dégradation de la balance commerciale et de la balance des paiements des pays africains s'était aggravée sensiblement tout au cours des années soixante-dix, au point que le déficit avait été multiplié par cinq, en dollars constants, pour les pays non producteurs de pétrole. De 1974 à 1980, l'encours de leur dette publique a triplé, passant de 19 à 56 millions de dollars.

Le déficit de la balance des paiements courants a été financé par l'aide, et à hauteur du quart par les emprunts commerciaux.

Si la dette publique extérieure de l'Afrique ne représente qu'une faible part de la dette totale du Tiers Monde (12 %), le service de la dette est proportionnellement un fardeau aussi lourd et difficile à gérer pour des pays qui sont à ce point dépendants des fluctuations des cours des matières premières.

*
* *
*

Force est donc de constater qu'au regard de l'Afrique, la coopération instaurée dans le cadre des Conventions de Lomé I et Lomé II n'a pas permis d'inverser une évolution qui ne cesse de se dégrader. De nombreuses entreprises ont échoué, et d'autres n'ont qu'insuffisamment réussi. S'il faut chercher les causes premières de cette situation dans la crise économique mondiale, il convient également de s'interroger sur les insuffisances des modalités et des instruments prévus par les Conventions et sur la capacité de l'Europe à mobiliser une aide qui soit à la dimension des problèmes posés par les plus pauvres des pays A.C.P.

B. — Une coopération pourtant à maints égards exemplaire

Les Conventions de Lomé I et II ont été perçues et voulues comme un modèle de dialogue Nord-Sud. Mais la pertinence des mécanismes spécifiques comme la justesse de l'esprit qui caractérisent ces instruments de coopération ne suffisent pas à l'inversion du cours des choses : un dialogue politique permanent, une coopération commerciale, technique et financière ainsi qu'un effort de stabilisation des recettes des exportations, à maints égards exemplaires ne constituent pas des protections efficaces contre la crise mondiale. Cette impuissance des politiques de développement a suscité un malaise dans les relations A.C.P.-C.E.E. : les pays associés, déçus ont tendance à estimer insuffisant l'effort communautaire ; les pays de la C.E.E. de leur côté s'interrogent sur l'efficacité de l'aide.

1. — Une approche globale débouchant sur un dialogue politique permanent

L'originalité des Conventions, qui en font des exemples uniques dans les relations Nord-Sud, réside dans ses quatre fondements :

- Il s'agit d'un *contrat, librement négocié entre États souverains*, mais contraignant pour la Communauté ;
- Ce contrat associe deux régions du monde en privilégiant un groupe d'États mais sans distinguer entre eux, sauf en ce qui concerne le cas des pays les moins avancés ;
- La coopération est définie globalement pour couvrir l'ensemble des relations économiques qu'il s'agisse d'aide financière, d'assistance technique ou de concessions commerciales ;
- Des mécanismes institutionnels cogérés sur une base paritaire et débouchant sur un dialogue politique permanent

2. — La coopération commerciale

Les pays A.C.P. peuvent exporter la quasi-totalité de leurs produits (99,5 %) vers la Communauté sans acquitter de droits de douane et sans non plus devoir accorder le même traitement aux produits européens.

Les Conventions de Lomé I et II ont en effet permis la suppression générale des barrières tarifaires entre la C.E.E. et les A.C.P., à l'exception uniquement des produits agricoles soumis à organisation commune de marchés et des produits agricoles transformés. Pour ces produits, la Communauté accorde aux A.C.P. un régime plus favorable qu'aux autres pays tiers.

Si la première Convention garantissait déjà l'entrée dans la C.E.E., en exemption de droit, de la plupart des produits en provenance des États A.C.P., la deuxième Convention a encore amélioré ce système en facilitant l'entrée de produits agricoles en provenance de ces pays (en particulier de fruits et légumes frais ou en conserves) et en élargissant le régime d'importation de viande bovine.

Les produits agricoles en provenance des A.C.P. bénéficient donc d'un régime assez libéral. En fait, la presque totalité de ces importations entre dans la Communauté en exemption totale de droits. Parmi les mesures spécifiques retenues en faveur des produits agricoles, on peut citer notamment les exemples de la viande bovine et du sucre.

Pour la viande, les importations se font en exemption de droits de douane et dans la limite d'un quota annuel de 30 000 t, avec une réduction de 90 % du prélèvement communautaire. Cette réduction donne lieu à une taxe à l'exportation perçue par le pays exportateur, permettant de sauvegarder le niveau de prix communautaires et en même temps de procurer un meilleur revenu aux pays fournisseurs.

Pour le sucre, dont la C.E.E. est excédentaire, un protocole spécial annexé à la Convention de Lomé accorde aux pays A.C.P. producteurs de sucre une garantie d'achat de leurs exportations à un prix équivalent à celui qui est offert aux producteurs européens. Ce protocole porte sur une quantité globale de 1,3 million de tonnes et constitue une solution originale qui garantit des prix et des débouchés à des pays A.C.P. dont le sucre est souvent la source principale de devises.

L'un des problèmes posé à la France par les Conventions de Lomé par ailleurs d'assurer la protection des productions originaires de nos départements d'Outre-Mer et qui constituent un élément essentiel de leurs économies.

Pour le rhum, le protocole annexé à la Convention est un régime provisoire mis en place jusqu'à l'entrée en vigueur d'une organisation communautaire du marché des alcools qui paraît encore hypothétique. Ce protocole fixe des contingents tarifaires au profit des États A.C.P. Le montant du contingent est fixé annuellement par référence aux quantités annuelles les plus importantes importées des États A.C.P. dans la C.E.E. au cours des trois années précédentes.

Pour les bananes, un protocole prévoit que pour ses exportations vers la C.E.E., aucun État A.C.P. ne sera placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement.

Ces dispositions, s'ajoutant à la clause de sauvegarde générale, tendent à assurer le maintien de notre organisation nationale de marché, fondée sur le partage à part égale entre les D.O.M. et les fournisseurs traditionnels (Côte-d'Ivoire, Cameroun).

3. — La stabilisation des recettes d'exportation

Le STABEX constitue l'acquis le plus original des Conventions C.E.E.-A.C.P. Fonctionnant en quelque sorte comme une assurance contre les mauvaises années, il a pour but de garantir aux États A.C.P. un revenu minimum pour les recettes qu'ils tirent de leurs exportations d'un certain nombre de produits de base vers le Marché commun (arachide, bois, coton...).

Un mécanisme de même inspiration, le SYSMIN a été créé en 1981 qui concerne les produits miniers. Il a pour objet de permettre le maintien du potentiel de production ou d'exportation de minerais des États A.C.P. par l'octroi d'aides financières favorisant la restauration et le développement de l'outil de production.

Une part importante des crédits du Fonds européen de Développement — F.E.D. — est consacrée à ce type d'actions. Au titre de Lomé II, 557 millions d'Écus ont été destinés au STABEX et 282 millions d'Écus au SYSMIN.

4. — *La coopération financière et technique*

Le Fonds Européen de Développement (F.E.D.) et la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.) concourent au financement du développement des pays A.C.P. en étroite coopération avec les autorités locales. Cinq grands secteurs se partagent l'essentiel des aides de la Communauté : le développement rural et social, l'industrie, les mines et l'infrastructure économique. De la Convention de Lomé I à celle de Lomé II, le total de l'aide financière quinquennale de la Communauté est passé de 3,5 à 5,7 milliards d'Écus (dont environ 2 milliards sous forme de prêts).

La part de la France dans la clé de répartition des dépenses ayant été de 25,6 % pour Lomé II, la charge pour le budget français atteindra 8,3 milliards de francs en cinq ans.

5. — *La coopération industrielle et agricole*

De la première à la seconde Convention, un effort a été réalisé en vue de tenter de renforcer la coopération industrielle et agricole.

Le Centre de développement industriel a pour but d'assurer notamment la diffusion d'informations en matière de technologie, d'organiser des contacts directs entre entreprises en vue de la réalisation d'opérations industrielles, d'apporter son assistance aux A.C.P. en matière de formation industrielle. On en est encore à espérer que ce Centre puisse trouver sa place au sein des institutions communautaires, ce qui ne semble pas encore être le cas.

Dans le domaine agricole, Lomé II a prévu la création d'un Centre technique de développement agricole et rural qui doit favoriser l'acquisition et la diffusion des connaissances et des technologies dans ce domaine. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur le rôle de ce Centre qui répond à un véritable besoin des A.C.P.

6. — *Insuffisance ou inefficacité de l'aide ?*

Les Conventions de Lomé I et II ne se fixaient certes que des obligations de moyens et non de résultats. Les moyens étaient a priori efficaces dans leur conception. Ils n'ont pas permis d'endiguer la crise. Cela dit, les deux Conventions ne sont pas seulement les victimes d'un environnement économique défavorable ; elles se sont peut-être aussi révélées inadaptées à la situation des pays A.C.P. Bref, au delà de la crise, on cherche à établir un partage des responsabilités.

Pour les pays A.C.P., les choses sont claires. L'aide est insuffisante dans son montant comme dans ses modalités. Le volume de l'aide financière serait fixé de façon unilatérale indépendamment des besoins objectifs des A.C.P. Les modalités sont inadaptées, en particulier, les 0,5 % de flux commerciaux qui ne sont pas admis librement dans la C.E.E., sont précisément ceux qui intéressent le plus les A.C.P. Ceux-ci ne comprennent pas que l'on craigne leur industrie ou que l'on limite l'entrée de leurs fruits pendant les périodes de saison.

Pour les pays de la Communauté, l'insuffisance quantitative ou qualitative de l'aide doit être appréciée dans la perspective d'une conjoncture économique mondiale déprimée. Des progrès peuvent néanmoins être envisagés en vue d'une meilleure utilisation de l'aide, qu'il s'agisse de mieux coordonner les efforts nationaux et multinationaux ou de s'assurer du bon emploi des fonds sur le terrain. On s'interroge sur l'efficacité d'une aide au développement pour laquelle il est de nombreux exemples de double emploi, d'effets pervers sur les structures, voire de purs et simples gaspillages.

II. — LA CONVENTION DE LOMÉ III : UN LABORIEUX PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Le processus de négociation s'est révélé lent, laborieux et irrégulier. S'il a été marqué par des phases d'accélération importantes avant chacune des quatre conférences ministérielles, c'est seulement la réunion de mai 1984 aux îles Fidji qui a permis de progresser véritablement et de détendre un climat politique passablement tendu et marqué par une certaine incompréhension entre la Communauté et ses partenaires A.C.P.

Tandis que les pays A.C.P. avaient tendance à s'aligner sur les positions les plus avancées et le plus souvent maximalistes, la Communauté, au contraire, n'a pu s'accorder que sur des positions minimales en raison des divisions des États face aux propositions initiales de la Commission.

De fait, si la négociation n'a pu être achevée comme prévu pour l'automne 1984, cela tient tout autant aux divisions internes de la Communauté qu'aux divergences parfois profondes qui séparaient celle-ci de ses partenaires A.C.P. Le compromis final marque en fait la reconduction de l'ancienne convention tant sur le plan économique que financier.

A. — Le débat interne à la Communauté

La renégociation de la Convention de Lomé a révélé de nettes différences d'attitudes entre les Dix sur les inflexions à donner à la politique communautaire de coopération ; ceux-ci n'en ont pas moins retrouvé une certaine unité, dès lors qu'il s'est agi de s'opposer à la stratégie élaborée par la Commission qu'ils jugeaient le plus souvent trop ambitieuse. La position ambiguë du Parlement européen résulte directement de ces dissensions internes.

1. — Un mémorandum de la Commission ambitieux

Lucide dans le constat, ambitieux par ses objectifs, le mémorandum (1) de la Commission établi par M. Pisani a paradoxalement engendré l'incompréhension des uns et la méfiance des autres, contribuant ainsi à un isolement objectif de la Commission peu propice aux progrès de la négociation.

Un diagnostic sévère mais non moins juste, une stratégie cohérente mais non hors de portée ne suffisent pas en effet à emporter l'adhésion. Au contraire, cela inquiète. Sans doute, M. Pisani en fait-il aujourd'hui l'expérience puisqu'il ne reste en réalité dans la nouvelle Convention que peu de choses des propositions initiales pourtant fort intéressantes. Une nouvelle vision globale de la politique de la Communauté s'imposait en effet, selon lui, pour cinq raisons qui sont autant de constats politiques ou économiques.

C'est pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique mondial que le mémorandum proposait : l'inflexion des priorités de la politique communautaire au profit des objectifs agricoles et d'autonomie alimentaire, un changement de méthode en vue d'une aide plus cohérente, l'adaptation en conséquence des moyens financiers et du cadre institutionnel de la Convention, ainsi que la confirmation de la volonté européenne de rééquilibrage des relations Nord-Sud.

a) L'inflexion des priorités

Développement de l'agriculture et maîtrise de l'aide alimentaire jugée parfois dangereuse, soutien aux petites et moyennes entreprises, adaptation des projets aux ressources et aux besoins de l'économie locale.

b) Une cohérence accrue de l'aide

En ce qui concerne les méthodes, M. Pisani suggère des innovations qui découlent directement d'un constat sans complaisance : selon lui, jusqu'à présent, nous avons mis à la dispo-

(1) Cf. les conclusions de la Délégation n° 100/83 du 20 avril 1983.

sition des pays A.C.P. des outils, sans nous préoccuper de savoir si ces outils pourraient être maîtrisés par les mains auxquelles on les confiait. Bien souvent la main ne maîtrise pas l'outil : « il y a des irrigations inutilisées, des barrages hydroélectriques utilisés à quelques points pour cent, il y a des usines qui sont des cathédrales vides, il y a des hôpitaux qui ne fonctionnent pas parce qu'il n'y a pas le personnel compétent ».

Il y a donc un problème de qualité de l'aide. Dans cette perspective, il s'agit de trouver les voies d'un *dialogue politique* avec les pays qu'elle aide. Ce dialogue doit dépasser le simple marchandage ou le simple débat technique sur les projets à financer pour aboutir à un véritable contrat de développement. Il ne s'agit pas de rendre l'aide conditionnelle, mais de donner plus de cohérence aux apports extérieurs et aux politiques internes.

c) *L'adaptation des moyens financiers
et du cadre institutionnel*

Sur le plan institutionnel, le Mémorandum comporte deux propositions : une convention de Lomé à durée indéterminée et une convention collective avec les pays méditerranéens. Elles n'ont pas été jugées réalistes par les Dix.

d) *La confirmation de la volonté européenne
de favoriser un rééquilibrage
des relations économiques Nord-Sud*

Le Mémorandum prend acte de la crise du système multilatéral de coopération : l'espoir suscité par la Conférence de Cancun en octobre 1981 lui apparaît déçu. Dans cette impasse, les responsabilités sont selon lui partagées. Encore une fois le constat est sans complaisance tant pour les pays développés qu'en voie de développement : *ceux-ci, notamment, « dans le souci légitime de privilégier l'unité politique de leur groupe, ont additionné des revendications catégorielles sous le couvert d'une aspiration à un Nouvel Ordre économique international qui prenait plus souvent l'allure d'une vision que celle d'une stratégie cohérente. En politisant le débat, même s'ils devaient le faire, ils ont provoqué des réactions politiques, des échanges rhétoriques au risque que le plus urgent soit négligé. »*

2. — *La position ambiguë du Parlement européen*

En septembre 1983, l'Assemblée des Communautés a défini sur le rapport de M. Irmer (Libéral, R.F.A.) (1) les grands principes qui devraient selon elle inspirer l'attitude de la Communauté pour le renouvellement de la convention. Elle lui recommande notamment :

- Que le thème des droits de l'Homme doit être inscrit à l'ordre du jour des prochaines négociations — préoccupation tout spécialement marquée par M. G. Israel (2) dans son rapport sur les droits de l'Homme — ;
- Que soit réaffirmé le libre accès des produits transformés en provenance des A.C.P. y compris pour les produits sensibles ;
- Que, sous réserve de l'accent mis sur le développement des productions vivrières, la Communauté ouvre son marché aux produits agricoles transformés et non transformés, même s'ils font concurrence aux produits communautaires ;
- Que les activités bilatérales des États membres soit *coordonnées* le plus étroitement possible avec la politique communautaire ;
- Qu'un *dialogue politique* précède l'établissement de programmes de développement ;
- Que le *Fonds européen de développement* soit intégré dans le budget général des Communautés.

(1) DOC PE 1-598/83.

(2) DOC PE 1-83/83/1.

Ces extraits de la résolution adoptée témoignent de ce que si le Parlement soutient la Commission dans ses propositions politiquement les plus ambitieuses — dialogue sur les politiques, droits de l'Homme, — il prend des positions plus ouvertement favorables qu'elle en ce qui concerne l'adaptation de la politique agricole commune aux exigences de la politique communautaire du développement et, d'une façon générale, sur toutes les questions commerciales. On sent l'influence des positions libérales activement défendues au Parlement européen par les Britanniques et les Allemands.

3. — *Les Dix partagés entre des conceptions divergentes de l'aide au développement*

Par leur caractère courageux et novateur les propositions de la Commission ont suscité l'intérêt dans leur philosophie générale — priorité au développement autonome, notamment alimentaire, accent mis sur les politiques globales plutôt que sur l'aide aux projets isolés — mais surtout une méfiance, à peine dissimulée, chez des gouvernements que leur pragmatisme naturel porte peu à adhérer aux formules nouvelles : si ceux-ci évitèrent — à l'instar du Parlement européen — de se prononcer sur le caractère limité ou non dans le temps de la future convention, ils récusèrent en revanche de façon parfaitement nette la fixation de tout objectif quantitatif.

D'une façon générale, un certain nombre de Ministres ont partagé l'attitude prudente de M. Jean-Pierre Cot, Ministre de la Coopération, pour qui la politique proposée par le mémorandum, pour sympathique qu'elle soit, est peut-être « *une approche trop ambitieuse pour être efficace, trop générale pour être crédible* » (1).

Cela dit, derrière cette convergence objective des Dix pour ne pas retenir dans le mandat de négociation de la Commission, adopté le 19 septembre 1983, la plupart des propositions originales du Mémorandum, on trouve des divisions certaines dans leurs conceptions du développement.

Lors de son audition par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes le 21 juin 1984, M. Pisani a d'ailleurs bien souligné en évoquant la question du régime des échanges commerciaux que la complexité de la négociation actuelle tenait fondamentalement à ce qu'elle en recouvrait en réalité deux : la première bien sûr entre pays A.C.P. et pays de la Communauté mais également une deuxième, non moins délicate, entre États membres. Les pays du Nord de la Communauté ont tendance à refuser toute augmentation du niveau de l'aide financière et à proposer en échange des concessions commerciales supplémentaires ; les pays du Sud et en tout premier lieu, la France et l'Italie dont les productions sont les plus vulnérables aux importations en provenance des pays A.C.P. souhaitent au contraire accroître l'enveloppe financière et limiter les concessions commerciales.

B. — *Des positions de départ très éloignées*

Les négociations entre la Communauté et les pays A.C.P. se sont officiellement ouvertes le 6 octobre 1983 à Luxembourg. D'emblée, on a assisté à la confrontation d'appréciations différentes sur le bilan et les perspectives ouvertes par l'association entre la C.E.E. et les pays A.C.P.

1. — *Un climat politique parfois tendu*

M. Edgard Pisani s'est voulu rassurant : « cette négociation, a-t-il affirmé dès l'abord, sera une véritable négociation entre des partenaires égaux et libres de leurs engagements ». Il a rappelé que ces négociations constituaient une occasion exceptionnelle de négocier un « *ordre économique interrégional fondé sur la durée, la prévisibilité et la neutralité* ». Le caractère exemplaire de ce pacte dont le mot d'ordre est, selon lui, « *tout pour le développement* » tient moins au volume des moyens financiers transférés qu'au fait qu'il résulte d'une négociation prenant en compte l'unité du groupe A.C.P. et sa permanence.

(1) Agence Europe N° 3482 du 8-9 novembre 1982.

Malgré les assurances qui leur étaient ainsi données, les pays A.C.P., n'ont pas cherché à dissimuler leurs inquiétudes ou à atténuer leurs critiques. C'est ainsi que le Président du groupe A.C.P., M. Archibald Mogwe, Ministre des Affaires étrangères du Botswana, s'est montré particulièrement sévère avec la Communauté, dont il a jugé l'effort nettement insuffisant « *Nos relations privilégiées avec la C.E.E., a-t-il notamment déclaré, se sont détériorées : sur le marché européen où les pays A.C.P. sont censés bénéficier de conditions préférentielles, leur part dans les importations et les exportations de la C.E.E. a chuté de façon significative depuis 1975 par rapport au reste du Tiers Monde* ». En conséquence de quoi, il a estimé que la Communauté se devait d'« *ajuster son économie pour laisser un espace à l'expansion des pays A.C.P.* ». Rappelant le principe du respect de la souveraineté mutuelle des parties, M. Mogwe a précisé quelles étaient les *priorités de la nouvelle convention pour les pays A.C.P.* :

- le développement de l'agriculture, l'autosuffisance et la sécurité alimentaire ;
- le développement des ressources naturelles des Pays A.C.P. par des investissements communautaires accrus ;
- des accords commerciaux de nature à améliorer la position des produits A.C.P. sur les marchés européens ;
- l'allègement du fardeau de la dette des pays les plus touchés.

Bref, a conclu le Président des A.C.P. : « *Lomé n'a pas réussi, aucun des soixante-trois États A.C.P. n'a été capable d'émerger comme un pays en voie d'industrialisation* ».

2. — *De multiples points de désaccord voire de frictions*

Sur nombre de dossiers, les positions de départ des uns et des autres sont très éloignées. Sur les plus sensibles d'entre eux, il n'est guère exagéré de parler de frictions.

Parmi les dossiers délicats, il en est deux qui parce qu'ils posent des questions de principe ont suscité les tensions les plus vives : le dialogue sur les politiques et la référence aux droits de l'Homme.

a) Le dialogue sur les politiques, expression qui, comme on l'a vu, recouvre la volonté de la Communauté de garantir l'efficacité de l'aide par une vision globale des politiques de développement a été particulièrement mal perçu par les pays A.C.P. qui y ont vu une *ingérence intolérable* dans leurs affaires intérieures. Les déclarations du Secrétaire Général des A.C.P. est significative de la vivacité de la réaction des A.C.P. : le dialogue sur les politiques « *violerait au moins deux principes de base de la convention actuelle, à savoir l'égalité des partenaires et leur souveraineté. Il ajouterait par ailleurs un élément indésirable : la conditionnalité de l'octroi et de la réception de l'aide* ».

b) *La référence aux droits de l'Homme*

L'évocation de cette question souhaitée à maintes reprises par le Parlement européen irrite nombre de pays A.C.P. On peut citer pour illustrer l'extrême sensibilité des pays A.C.P. à cet égard la déclaration du Secrétaire Général des pays A.C.P. estimant que les pays A.C.P. n'ont pas de leçon à recevoir en ce qui concerne la « *dignité humaine* » et que « *l'interprétation européenne des droits de l'Homme est confinée à des connotations civiques et politiques* ».

Quatre autres dossiers ont donné lieu à des divergences appréciables : le régime des échanges, l'accès aux produits agricoles excédentaires, le STABEX et le SYSMIN, et la coopération financière.

c) *Le régime des échanges*

Comme on l'a vu, bien que 99,5 % de leurs produits entrent librement dans la C.E.E., les pays A.C.P. se plaignent de leurs difficultés d'accès aux marchés communautaires. A côté

de revendications ponctuelles mais portant sur des produits essentiels — bananes, rhum, sucre — les pays A.C.P. réclament certaines adaptations plus générales du régime des échanges : suppression des clauses de sauvegarde — qui n'ont presque jamais été mises en œuvre — et un assouplissement des règles d'origine (suppression de la règle des 50 % de valeur ajoutée) pour certains produits, notamment, de la pêche.

d) L'accès aux produits agricoles excédentaires

Les États A.C.P. voudraient le voir élargi et organisé dans le cadre d'accords à long terme tandis que la C.E.E. s'estime liée en la matière par les règles du G.A.T.T. et se contente d'envisager au niveau des experts une simple préfixation à plus long terme des restitutions.

e) Les règles du STABEX et du SYSMIN

Les pays A.C.P. refusent que la Communauté exerce un contrôle sur les fonds transférés au titre du STABEX et estiment inadmissible que la Communauté envisage, en cas d'affectation non conforme aux objectifs du STABEX, de différer le versement du transfert par virement de la somme correspondante à un compte d'attente où elle porterait intérêt jusqu'à son virement effectif. Ils s'opposent catégoriquement à ce que la Communauté intervienne dans l'utilisation des fonds par le biais de l'établissement d'un diagnostic conjoint sur les causes du transfert et les actions à entreprendre. Pour les pays A.C.P., la meilleure utilisation des transferts proposés par la Communauté se résoud en l'instauration d'une conditionnalité inacceptable.

Les positions sont également très divergentes en ce qui concerne les règles du SYSMIN. Les pays A.C.P. demandent un élargissement du SYSMIN de manière à accroître le nombre des bénéficiaires et, notamment à rendre éligible le Botswana et le Zimbabwe. La Communauté, n'a pu proposer qu'un assouplissement du seuil de dépendance mais sans proposer de concessions significatives concernant l'inclusion de nouveaux produits demandée avec insistance par les pays A.C.P.

A ces divergences sur les modalités d'intervention des systèmes STABEX et SYSMIN, s'ajoute une controverse sur le volume des financements qui n'est qu'un aspect de celle plus globale relative à la dotation du Fonds européen de développement — F.E.D.

f) Les ressources financières

A l'origine les États A.C.P. avaient estimé que cette enveloppe devrait atteindre un total de 12 milliards d'Écus dont deux milliards au titre de la Banque européenne d'investissement. La Communauté de son côté, ne pouvait du fait de l'attitude de la République fédérale et du Royaume-Uni faire une offre supérieure à 7 milliards d'Écus.

C. — La nouvelle convention

Aux tous premiers jours du mois de décembre, on ne disposait pas encore des informations nécessaires à une description systématique et exhaustive du contenu de la nouvelle convention. Il était néanmoins possible d'évoquer : l'accord sur l'enveloppe financière ainsi que les grandes lignes des compromis réalisés en matière de coopération technique et commerciale.

1. — Un accord in extremis sur l'enveloppe financière

Le 11 octobre 1984, une réunion C.E.E.-A.C.P. s'était soldée par un échec sur le montant du F.E.D. Les Dix, et en particulier l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ne voulant pas dépasser 7 milliards d'Écus (48,3 milliards de francs), ce que les A.C.P. jugeaient insuffisant.

A l'instigation de certains pays et de la France notamment, le Conseil des Dix a finalement proposé aux A.C.P. une enveloppe pour le F.E.D. de 7,4 milliards d'Écus soit 51 milliards de francs (1), auxquels s'ajouterait une participation de la B.E.I. de 1,1 milliard d'Écus. Au total l'enveloppe financière (subventions et prêts) accordée aux partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) au cours de la période 1986-1990 serait de 8,5 milliards d'Écus auxquels il conviendrait d'ajouter 100 millions d'Écus qui seront affectés à l'aide aux territoires d'Outre-Mer.

Il restait au Conseil à éliminer les dernières incertitudes concernant le volume global des dons. On rappellera en effet que le chiffre de 7,4 milliards d'Écus a pu être atteint :

— d'une part, grâce à la décision de l'Italie de prendre à sa charge 150 millions d'Écus supplémentaires par rapport à sa part dans l'offre précédente ;

— d'autre part, en fonction de l'hypothèse selon laquelle l'Espagne et le Portugal, au moment de leur adhésion, contribueront pour un montant qui permettra d'ajouter 500 millions à l'offre globale. (2)

La Communauté ne pouvant demander des engagements fermes aux deux pays candidats avant que le Traité d'adhésion soit signé, le Conseil devra préciser la procédure à suivre dans l'hypothèse où la participation de l'Espagne et du Portugal ne correspondrait pas aux prévisions indiquées.

Enfin, le Conseil devra arrêter dans le détail la ventilation des interventions en faveur des États A.C.P.

Dans la mesure où les propositions du Conseil C.E.E. seraient retenues le total de l'aide financière quinquennale de la Communauté aux pays A.C.P. dans le cadre des accords de Lomé connaîtra l'évolution suivante :

L'évolution de l'enveloppe financière			
	Lomé I	Lomé II (a)	Lomé III
	En millions d'ÉCU	En millions d'ÉCU	En millions d'ÉCU
Total Fed	2 980,3	4 627	7 400
Subventions	2 057,7	2 986	4 860
Prêts spéciaux	445,6	518	600
Capitaux à risques	97,0	284	600
Stabex	380,0	557	925
Sysmin		282	415
Total BEI	390,0	885	1 100
Total (Fed + BEI)	3 457,8	5 512	8 500

(a) Le total Fed est passé de 4 627 à 4 645 millions d'ÉCU à la suite des adhésions du Zimbabwe, de Saint-Vincent-et-Grenadines, du Vanuatu, de Belize, d'Antigua et de Barbuda.

Les chiffres retenus par la Communauté au titre de la période 1986-1990 ne représentent en termes réels qu'une simple actualisation du précédent F.E.D. en prenant en compte l'arrivée des nouveaux États A.C.P. bénéficiaires de l'Accord. On observera toutefois que les autres donateurs d'aides (États-Unis, Banque mondiale...) ont, quant à eux, plutôt réduit leurs crédits.

(1) 1 ÉCU = 6,9 F.

(2) Les contributions respectives de l'Espagne et du Portugal ont été finalement fixées après l'accord de mars 1985 à 500 et 66 millions d'Écus.

Les dotations budgétaires consacrées à la participation de la France au Fonds européen de développement et à la Banque européenne d'investissement telles qu'elles apparaissent au Titre VI du Budget des charges communes s'élèvent en crédits de paiement aux chiffres suivants :

ANNÉES	F.E.D.	B.E.I.
	(en millions de francs)	(en millions de francs)
1981	1 290	120
1982	1 500	118
1983	997	135
1984	826	220
1985	1 350	215

Quant aux autorisations de programmes au titre du F.E.D., elles passent de 826 millions en 1984 à 6.339 millions pour 1985, ce qui résulte des engagements de notre pays au titre du nouvel accord de Lomé.

L'appréciation de l'impact de ces participations est rendue d'autant plus difficile qu'elles complètent de nombreux autres types d'aides bilatérales inscrites aux budgets de la Coopération, des Relations extérieures ou des comptes spéciaux du Trésor.

2. — Les apports du compromis final

Selon M. Pisani, Lomé III sera « une bonne convention », sans changement révolutionnaire mais adaptée aux conditions actuelles.

La Convention comportera pour la première fois une partie introductive qui constituera en quelque sorte l'élément stable de l'ensemble du texte. C'est en somme ce qui reste de l'idée d'une convention cadre évoquée dans le Mémoire de 1982. C'est à ce niveau qu'on trouve la marque des débats politiques qui avaient quelque peu troublé les négociations.

Ainsi en ce qui concerne la référence aux droits de l'Homme trouve-t-on dans le préambule un considérant par lequel les signataires réaffirment « leur attachement aux principes de la «*Charte des Nations Unies*» et leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des hommes et des femmes ainsi que des nations grandes et petites ».

De même, on retrouve en filigrane dans l'article 8, l'idée de dialogue sur les politiques : « En vue d'améliorer l'efficacité des instruments de la présente convention les parties..., à cet égard, elles conviennent de poursuivre, notamment dans le cadre des institutions conjointes, le dialogue sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces ».

Sur les autres chapitres de la nouvelle convention on peut apporter les précisions suivantes :

a) Échanges commerciaux

L'accès des produits agricoles A.C.P. est, selon la Commission, sensiblement amélioré : un délai fixe de six mois maximum est institué pour les réponses aux demandes ; on tiendra compte des concessions accordées aux pays tiers et des possibilités de marchés hors saison.

Les clauses de sauvegarde sont maintenues mais le système de consultation préalable adopté par le Conseil A.C.P.-C.E.E. de juin 1985 figurera en annexe.

L'accent est mis sur les services et, notamment, sur le développement du tourisme.

Les règles d'origine sont assouplies : tolérance générale de 5 % ; dérogations plus faciles et plus longues ; facilités pour un certain nombre de produits, dont la pêche.

b) *STABEX ET SYSMIN*

L'extension de la couverture résulte, notamment, de l'inclusion de nouveaux produits (bananes, mangues, huile de karité) de l'abaissement des seuils de 6,5 à 6 % (2 à 1,5 % pour les pays les moins avancés). Des règles de réduction des transferts en cas d'insuffisance de crédits sont prévues. Le contrôle de l'affectation des transferts est renforcé mais de façon a posteriori.

Le SYSMIN est mieux défini dans ses objectifs (diversification et pas seulement maintien des capacités de production), son champ d'application et ses procédures de gestion.

c) *Investissements privés*

Des déclarations sont faites reconnaissant des principes tels ceux de, « traitement juste et équitable », de « climat prévisible et sûr » ou de « non discrimination » et mettant à l'étude un système conjoint d'assurance et de garantie.

d) *Agriculture*

On relève l'ouverture de la Communauté — après des années de réticence — sur la fourniture aux A.C.P. de produits agricoles disponibles : « Possibilité d'une préfixation à plus long terme des restitutions... » ; possibilité de conclure des « accords spécifiques avec ceux des pays A.C.P. qui en feront la requête dans le cadre de leur politique de sécurité alimentaire ».

e) *Actions thématiques*

Les parties sont convenues d'accorder une attention toute particulière à la lutte contre la sécheresse et la désertification qui demande une action à long terme et une participation solidaire de la Communauté internationale.

f) *Pêche*

Il s'agit d'une importante extension de la coopération. Le chapitre met l'accent sur l'assistance de la C.E.E. pour la gestion des ressources halieutiques des A.C.P. dont il faut promouvoir l'utilisation optimale.

Il reconnaît le rôle des flottes de pêche communautaire et affirme la disponibilité des A.C.P. à négocier des accords mutuellement satisfaisants, tout en fixant les lignes générales devant régir les contreparties à accorder par la Communauté en échange des droits concédés à ses flottes.

On note enfin une innovation institutionnelle avec la création au niveau parlementaire d'un organe unique appelé « Assemblée paritaire ».

Force est de constater que cette « bonne convention » est en fait la simple reconduction de la précédente tant sur le plan financier que technique.

3. — *Les mesures transitoires*

La Convention de Lomé II expirant le 28 février, il a fallu mettre en place des mesures transitoires pour éviter que le retard apporté à la signature d'une nouvelle convention ne se traduise, compte tenu des délais nécessaires pour les ratifications nationales, par une regrettable solution, de continuité dans les relations A.C.P.-C.E.E.

En pratique l'ensemble des dispositions nouvelles sont appliquées — y compris celles concernant les institutions — à l'exception du protocole financier. Le V^e F.E.D. continue de fonctionner pour assurer le financement des projets en cours ou le cas échéant de nouveaux projets.

A la demande pressante des États A.C.P. la Commission s'est engagée à anticiper de façon pragmatique sur les nouvelles ressources lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre le volet institutionnel de la nouvelle convention.

Quelles que soient les causes d'une telle situation, il y a là une source de confusion politique et de difficultés techniques qui n'est pas de nature à clarifier les relations A.C.P.-C.E.E.

III. — LA COOPÉRATION A.C.P.-C.E.E., UNE CHANCE POUR LES ÉCONOMIES EUROPÉENNES

Aider le Tiers Monde, c'est s'aider soi-même — a affirmé en substance M. F. Mitterrand lors de la Conférence de Paris sur les pays les moins avancés en octobre 1981. L'aide au développement n'est pas seulement un acte de solidarité avec les plus pauvres de la planète. Elle est aussi une façon de servir les intérêts des économies européennes en leur créant les débouchés dont elles ont besoin. Ainsi en limitant leurs apports financiers, certains pays européens ont non seulement sous-estimé l'impact politique des conventions de Lomé mais encore fait preuve d'une conception à courte vue de leurs intérêts commerciaux. C'est sur ces intérêts importants et souvent méconnus que notre délégation voudrait insister.

A. — Des marchés à saisir pour l'économie française

Stricto sensu, les Fonds européens de développement constituent de bonnes affaires pour les entreprises françaises ; il en est de même en ce qui concerne l'aide alimentaire (1). A plus long terme certaines perspectives sectorielles dans les mines de la pêche offrent des opportunités intéressantes aux entreprises européennes.

1. — *Les IV^e et V^e F.E.D. :* *des contrats pour nos entreprises*

L'aide communautaire absorbe près de 50 % de l'aide française multilatérale qui elle-même représente environ 30 % du total de l'aide publique au développement de la France.

Dans l'optique de cette partie, qui est l'évolution de l'impact sur l'économie française des échanges avec les pays A.C.P., il est intéressant de noter que les taux de retour — qui mesurent la part de 100 F d'aide qui « revient » sous forme d'achats de biens et services à la France — peuvent être considérés comme étant très élevés (2).

Le taux de retour des marchés des F.E.D. sont encore appréciables, bien qu'en diminution.

(1) Qui juridiquement et financièrement ne dépend pas, on le sait, des Conventions A.C.P.-C.E.E.

(2) Rappelons que globalement les taux de retour sont effectivement très importants : 50 à 70 % pour l'assistance technique, entre 67 et 80 % pour les financements du Fonds d'aide et de coopération, voire 100 % en ce qui concerne les prêts du Trésor qui ne servent qu'à financer l'importation de produits originaires de France. L'impact sur les exportations françaises de l'aide multilatérale peut être évalué entre 80 et 85 % selon les organismes concernés.

Le rapport Berthelot-de Bandt estime que le taux moyen, depuis l'origine, se situe aux alentours de 80 %, même si ce taux s'est abaissé d'un peu plus de 60 % pour le quatrième fonds.

Les données relatives au V^e F.E.D. marquent un certain tassement — malgré un redressement récent — de la position de la France dont la part de marché passe de 23 % à 21,3 % et l'ascension de la R.F.A. dont la part de marché progresse de 12,4 % à 18,6 %.

La place de la France en ce qui concerne les *pays en voie de développement non associés* (1) apparaît beaucoup plus modeste. Globalement, la situation se caractérise par la prééminence des Pays-Bas, suivie de l'Italie et de l'Allemagne. On note en ce qui concerne les marchés de fournitures que la part prépondérante prise par les Pays-Bas s'explique par l'importance des livraisons d'engrais.

Il convient de souligner que les ordres de grandeurs sont différents : aussi le montant cumulé des marchés de fournitures dans les pays en voie de développement non associés représente à peu près la moitié de celui des F.E.D.

Les performances de la France sont donc plus qu'honorables. Il est plus que probable qu'il sera difficile de les maintenir. Un décalage trop important entre les pourcentages de financement et ceux de participation aux marchés ne peut, même s'il n'est pas question d'application d'une quelconque loi du juste retour, se maintenir indéfiniment ; la Commission s'efforce d'ailleurs d'améliorer l'information sur les passations des marchés, avec le but avoué d'éviter des distorsions excessives entre les participations aux marchés et au financement.

Sur le plan agricole, la France bénéficie encore tout spécialement de l'aide alimentaire de la Communauté. Pour la campagne 1983-1984, la France exécute pour 475 723 tonnes de livraison de céréales sur 930 000 tonnes d'aide communautaire, soit environ 50 % du total. Les livraisons pour 1984-1985 pourraient atteindre 600 000 tonnes.

2. — La convergence des intérêts

Comme l'a montré le rapport de MM. Berthelot et de Bandt sur l'impact des relations avec le Tiers Monde sur l'économie française, les échanges avec les pays en voie de développement ont des retombées positives en terme d'emplois (2).

Comme le soulignait le Mémorandum PISANI, il existe des domaines où l'action de développement peut prendre plus nettement la forme d'échanges d'avantages. Il cite quatre exemples :

- la pêche, pour laquelle les pays A.C.P. ont d'importantes ressources qu'ils ne peuvent exploiter eux-mêmes, tandis que la Communauté connaît à la fois un déficit en produits halieutiques et un surplus de ses capacités de production en termes de bateaux de pêche ;
- la mise en valeur des ressources minières : l'Europe est l'un des grands ensembles industriels les plus pauvres, tandis que l'Afrique est le continent le plus mal exploité et prospecté ;
- l'énergie est un autre domaine de convergence : les pays A.C.P. ont en général peu de ressources énergétiques ; les pays européens ont une technologie qui, si elle était correctement mise en œuvre, pourrait dégager les ressources nécessaires aux pays A.C.P. voire susciter les excédents dont ils ont eux-mêmes besoin ;
- sur le plan industriel, la concurrence que l'on a tendance actuellement à exagérer pourrait se transformer en complémentarité si le développement des pays A.C.P. était moins extraverti et plus centré sur les besoins nationaux et régionaux.

(1) l'aide à ces pays provient de ressources budgétaires et n'est pas financée par le F.E.D.

(2) Selon les estimations du rapport, de 1973 à 1980, les emplois créés par l'augmentation des exportations vers le Tiers Monde se situent entre 220 000 et 360 000 ; sur la même période, les pertes d'emplois sont estimées entre 70 000 et 100 000.

B. — Un atout pour la politique française de coopération

La France a joué un rôle moteur dans l'élaboration de la politique actuelle de la Communauté vis-à-vis du Tiers Monde qui, à bien des égards, apparaît comme la confirmation des thèses françaises en matière de relations Nord-Sud. Aujourd'hui encore, cette politique constitue un volet de l'effort national en faveur du développement dans la mesure où la France peut user de son influence pour orienter les actions communautaires pour en faire si ce n'est l'étroit complément de son aide bilatérale du moins un atout pour faire prévaloir sa stratégie du développement.

1. — *La confirmation des thèses françaises en matière de relations Nord-Sud*

Si l'on ne saurait sous-estimer l'influence des idées libérales anglosaxonnes ou germaniques dans la politique communautaire, il n'en convient pas moins de souligner le fait que les Conventions d'association successives reflètent à plus d'un titre les thèses françaises.

On remarque de ce point de vue que la *présence à Bruxelles de personnalités françaises de haut niveau* tant au sein de la Direction Générale, chargée des questions de développement (D.G. VIII), que comme Commissaires responsables (Jean-François Deniau, Claude Cheysson, Edgar Pisani) a sans nul doute contribué à cette véritable osmose entre les idées françaises et les actions de la Communauté.

Ainsi une bonne part de l'originalité des conventions successives tient à l'application à l'échelle intercontinentale de formules ou d'idées inspirées des thèses françaises d'esprit si ce n'est interventionniste du moins méfiant à l'égard *du libre jeu des forces du marché* : la notion de coopération régionale, la stabilisation des cours des matières premières avec la mise en place des instruments originaux que sont le STABEX et le SYSMIN, la place faite à l'aide financière...

Enfin, il ne s'agit pas seulement d'un prolongement dans l'approche du développement mais, de facto, dans sa concentration géographique, puisque cette politique conforte la priorité africaine défendue avec opiniâtreté par la France.

2. — *Un complément à notre action en faveur du continent africain*

Cette priorité à l'Afrique dans l'aide publique française, justifiée tant par nos liens historiques que par la situation plus que critique que connaît ce continent est particulièrement nette puisque celui-ci reçoit entre 80 et 75 % de l'aide totale.

Les pays d'Afrique francophone recueillent de leur côté une part appréciable de l'effort communautaire.

De ce point de vue, la France s'efforce avec un succès inégal d'inciter la Communauté à prolonger son action en faveur des Africains. *L'action en cours en faveur du Sahel* est tout à fait significative, à cet égard.

Ainsi le Conseil des Ministres du 19 septembre 1984 a-t-il notamment décidé que la France « *soutiendra tous les efforts de la Communauté internationale visant à concentrer un ensemble de moyens financiers supplémentaires pour une action urgente et concertée en faveur de l'Afrique subsaharienne* ».

L'initiative qu'elle a prise de proposer à ses partenaires de la Banque mondiale la création d'un Fonds spécial pour l'Afrique n'a certes pas abouti, par suite du refus des États-Unis. Mais elle s'est engagée à encourager la création d'une *réserve destinée à assurer dans le cadre du sixième F.E.D., une participation de la C.E.E. aux actions d'urgence en faveur de l'Afrique*.

Ainsi, on peut dire que les Conventions de Lomé ont, dans une certaine mesure, donné plus de poids dans les relations Nord-Sud à la France : la contribution de celle-ci au développement dépend non seulement du volume de son aide directe ou indirecte à travers les organisations multilatérales mais également de son influence politique au sein de ces dernières, influence qui, on l'a vu, est particulièrement forte en ce qui concerne les organes communautaires.

Les entreprises françaises ont donc très largement bénéficié des IV^e et V^e F.E.D. Ces performances, précisément parce qu'elles sont exceptionnelles, seront difficiles à perpétuer. De plus, l'aide communautaire est complémentaire de la politique française ; mais elle est aussi porteuse de concurrence accrue : les Français devraient pouvoir s'implanter en Afrique anglophone, tandis qu'ils seront de plus en plus en concurrence sur les marchés d'Afrique francophone. En outre, la lente montée de la part relative de l'aide communautaire allant aux pays non associés — sur l'influence du Parlement européen, notamment — où la France est moins présente constitue un facteur peu favorable. Bref, la concurrence promet d'être rude et les choses sans doute moins faciles qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent pour les entreprises françaises.

*
* * *

En matière de relations Nord-Sud plus qu'en tout autre domaine encore, il est un décalage entre les paroles et les actes. Les propositions généreuses doublées de belles formules ne manquent pas. On évoque volontiers l'urgence d'un « *new deal planétaire* » ou d'un « *plan Marshall* » (1) pour le Tiers Monde (2). On élabore des plans d'ensemble sous l'égide de personnalités prestigieuses (3). Mais ces idées généreuses ne sont pas ou peu suivies d'effet.

Les Conventions A.C.P./C.E.E. constituent pourtant le cadre par excellence dans lequel pourrait être préfiguré un nouvel ordre économique mondial plus équitable et plus efficace. Malgré de multiples déclarations d'intention, malgré la mise en place de mécanismes originaux, malgré enfin le scandale de plus en plus insoutenable de la faim dans le monde, il n'en a rien été. Dans l'ensemble, la Convention de Lomé III ne sera que le simple prolongement des deux précédentes. Ce divorce entre les discours et la réalité tient non à la duplicité des hommes mais plutôt, par-delà un environnement économique international particulièrement défavorable, à la difficulté même de l'entreprise.

Certes, la crise économique mondiale est pour beaucoup dans cette prudence des pays européens. Cela dit ceux-ci n'ont, à l'évidence, pas tiré tout le parti possible d'une approche globale permettant de trouver un équilibre approprié entre aide et commerce et de constituer le substrat institutionnel si ce n'est d'un non alignement véritable du moins d'un dépassement d'un clivage Est-Ouest qui n'interfère que trop avec les relations Nord-Sud.

L'importance économique et politique d'un resserrement des relations A.C.P./C.E.E. est en effet tout-à-fait fondamentale. Il renforce la place des deux partenaires dans le jeu diplomatique international en leur permettant de se conforter mutuellement une marge d'autonomie appréciable vis-à-vis des grandes puissances. Il est porteur de progrès économiques substantiels dans la mesure où les Conventions autorisent à la fois un dosage évolutif entre aide et commerce et une forme de bilatéralisme à l'échelle régionale de nature à concilier les avantages de l'aide liée et de l'aide multilatérale : on garantit un juste équilibre entre le souci des donateurs de voir leur économie bénéficier de leurs efforts et celui des bénéficiaires de ne pas dépendre de l'aide d'un seul pays.

(1) Formule de M. Claude Cheysson d'avril 1981.

(2) Expression employée par M. Michel Poniatowski en tant que Président de la Commission du Développement du Parlement européen.

(3) Cf. le rapport de la Commission Brandt.

Les négociations de Lomé III ont bien montré qu'il s'agit de questions sensibles. Les solutions actuelles ne sont d'ailleurs pas véritablement satisfaisantes et il est loisible de penser que des problèmes comme celui de l'ouverture des marchés sensibles aux produits A.C.P. ou symétriquement comme celui de l'efficacité de l'aide ne pourront être indéfiniment esquivés.

En définitive, le slogan « *trade not aid* » recouvre une opposition sous-jacente entre aide et commerce, certes largement stérile : l'aide sans commerce ne permet pas le développement des pays du Tiers Monde ; le commerce sans aide ne ferait que conduire ces pays du sous-développement au « *mal développement* ». Mais force est de constater que même s'il convient avec les conventions de Lomé de dépasser cette opposition, la reprise économique mondiale constitue le seul espoir véritable de remettre le Tiers Monde sur le sentier de la croissance.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 MAI 1985

— Consciente des responsabilités de l'Europe vis-à-vis des pays du Tiers Monde et, notamment, vis-à-vis de ceux d'entre eux qui en Afrique ne parviennent pas à faire décoller leur économie et connaissent une insécurité alimentaire chronique,

— soucieuse de préserver et d'approfondir les liens privilégiés que la Communauté entretient avec les pays du groupe Afrique — Caraïbes — Pacifique — A.C.P. — et, en particulier, de sauvegarder, par delà les difficultés conjoncturelles, l'acquis des Conventions de Lomé I et II,

— rappelant à cet égard que les conventions A.C.P. — C.E.E. constituent un modèle original de dialogue Nord-Sud en ce qu'elles s'efforcent de préfigurer, à l'échelon régional, un ordre économique global plus équilibré entre pays développés et pays en voie de développement,

— reconnaissant toutefois que l'austérité budgétaire rendue nécessaire par la crise économique comme la nécessité d'apporter par ailleurs une aide alimentaire accrue aux pays touchés par la famine, ne permettent pas de porter les ressources financières du Fonds Européen de Développement au niveau souhaitable et qu'il y a là matière à une déception bien compréhensible des pays du groupe A.C.P.,

LA DÉLÉGATION

— se félicite de ce que les négociations aient pu, en dépit d'un contexte économique défavorable, déboucher sur un accord qui, même s'il ne constitue à bien des égards que la reconduction du précédent, n'en reste pas moins globalement satisfaisant, compte tenu tant des divergences internes aux Dix que de l'éloignement des positions initiales de la Communauté et de ses partenaires A.C.P.,

— note cependant que le retard avec lequel est intervenu l'accord a rendu nécessaire, compte tenu du délai exigé pour l'accomplissement des procédures de ratification, l'application de mesures transitoires, ce qui n'est pas de nature à clarifier les relations A.C.P. — C.E.E. tant sur le plan politique que technique,

— considère sur le fond comme particulièrement bien adaptées les principales orientations de la politique de développement qui sous-tend la nouvelle Convention, orientations dans lesquelles on reconnaît nombre de principes dégagés par le Memorandum Pisani (1) et, notamment, l'accent mis sur l'autonomie alimentaire,

— reconnaît le caractère peu satisfaisant des compromis intervenus en ce qui concerne les points particulièrement controversés qu'ont constitué la référence aux droits de l'homme et ce qu'il est convenu d'appeler le « dialogue sur les politiques », tout en estimant qu'il y a là un équilibre particulièrement difficile à trouver dans la mesure où il n'est pas aisé de concilier les soucis d'efficacité économique et de promotion des valeurs démocratiques avec la volonté de non ingérence dans les affaires intérieures des États partenaires,

(1) Cf. les conclusions n° 100/83 adoptées par la Délégation le 20 avril 1983 sur le rapport de M. Robert Pontillon.

— regrette que l'intransigeance de certains États membres ait conduit à limiter les ressources du F.E.D. à une simple reconduction des dotations du V^e F.E.D. en valeur réelle et attire en conséquence l'attention sur les risques de voir le système STABEX connaître de nouvelles difficultés financières,

— souhaite que les relations privilégiées A.C.P. — C.E.E. ne soient pas sacrifiées à la tentation, illusoire dans le cadre des dotations financières actuelles, d'un développement tous azimuts de l'aide communautaire et, en particulier, que l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté n'affecte pas, directement ou indirectement, l'effort actuellement entrepris sur les zones traditionnelles, comme l'Afrique noire,

— souligne, en dernier lieu, l'intérêt pour la France de mécanismes de coopération qui constituent, à plus d'un titre, le complément ou le prolongement de son action en faveur du Tiers Monde et qui se révèlent une source appréciable de contrats commerciaux pour ses entreprises.