

N° 387

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1986.

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} novembre 1985 et le 30 avril 1986 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. — *Accord multifibres - Acte unique européen - Budget - Commerce international - Conseil européen de Luxembourg - Coopération politique - Culture - Droit communautaire - Elargissement - FEDER - Industrie - Marché intérieur - Politique agricole commune - Politique économique - Rapports d'information - Recherche - Réforme institutionnelle - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Sidérurgie - Transports - Union européenne.*

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Questions institutionnelles .		3
La réforme institutionnelle et l'Acte unique européen	M. Noël Berrier	3
CHAPITRE II. — Politique agricole		23
A. — Le Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune et ses suites	M. Auguste Cazalet	23
B. — Les propositions de prix de campagne et de mesures connexes 1986/1987	M. Marcel Daunay	54
CHAPITRE III. — Questions financières		85
La 4 ^e habilitation en vue du « nouvel instrument communautaire » d'emprunts et de prêts (« NIC 4 »)	M. Josy Moinet	85
CHAPITRE IV. — Politique des transports		94
Le memorandum de la Commission des Communautés sur les transports maritimes	M. Robert Pontillon	94
CHAPITRE V. — Industrie et recherche		105
A. — Le régime « post 85 » de la sidérurgie communautaire	M. Pierre Matraja	105
B. — Le programme EUREKA	M. Guy Cabanel	118
C. — Le brevet communautaire	M. Guy Cabanel	130
CHAPITRE VI. — Enseignement		145
La proposition de directive de la Commission des Communautés européennes à propos d'un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur	M. Michel Miroudot	145
CHAPITRE VII. — Relations extérieures		167
Relations entre les Communautés européennes et l'Amérique latine	M. Robert Pontillon	167

CHAPITRE PREMIER

QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE ET L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Rapporteur : M. Noël BERRIER, Sénateur

- I. — La prise de décision au sein du Conseil : des institutions plus efficaces ?
- II. — Les pouvoirs du Parlement européen : des institutions plus démocratiques ?
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 10 avril 1986

Annexe : la nouvelle rédaction de l'article 149 du traité de Rome (la « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen).

*
* * *

C'est le 17 février 1986, à Luxembourg, que les ministres des affaires étrangères de neuf États-membres seulement sur les douze partenaires que comptent les Communautés européennes depuis le 1^{er} janvier 1986 ont signé, après de nombreuses péripéties, le projet d'« Acte unique européen » dont la mise en œuvre demandera, après la signature des trois États-membres défaillants (le Danemark, l'Italie et la Grèce) ce jour-là (1), une autorisation de ratification de la part des Parlements nationaux.

Cet événement, dont l'ambiguïté n'a pas permis qu'il soit entouré de la solennité qu'aurait méritée la première révision d'ensemble du traité de Rome, est l'aboutissement — modeste ou insignifiant pour la plupart des observateurs, loin d'être négligeable pour quelques autres — d'un processus consécutif au « projet de traité d'Union européenne » adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 et né, en réalité, de la volonté d'une majorité de chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen à Milan au mois de juin 1985.

Entre les ambitions de relance communautaire affichées à l'origine et la teneur de l'Acte unique européen, toutefois, le fossé est considérable. La mise en parallèle, d'une part, du rapport du « Comité Dooge » constitué au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 — sans parler du projet maximaliste du Parlement européen — et, d'autre part, de l'accord intervenu au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985 sur un Acte unique pris sur la base des travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée six mois plus tôt par le Conseil européen de Milan, démontre qu'il n'est pas resté grand chose, au terme d'un processus aussi laborieux, de la volonté initiale d'approfondir la Communauté et de créer les moyens d'atteindre l'Union européenne.

Une observation résume la teneur de l'Acte unique : contrairement au projet du Parlement européen et aux propositions du Comité Dooge, ce que certains ont appelé le « nouveau compromis de Luxembourg » n'établit pas l'Union européenne mais la consacre une fois de plus comme un objectif à atteindre.

(1) Après le résultat positif du référendum danois du 27 février 1986, les gouvernements danois, italien et grec ont, à leur tour, signé l'Acte le 28 février.

Après avoir réglé, même pour quelques années seulement, ses problèmes budgétaires et financiers à Fontainebleau en juin 1984, la Communauté devait résoudre son problème institutionnel, que l'élargissement à l'Espagne et au Portugal avait rendu encore plus aigu : des institutions conçues pour une Communauté de six membres ne pourraient éviter d'être totalement et définitivement bloquées si elles n'étaient pas adaptées à une Communauté de douze membres. En outre, l'existence d'une Assemblée élue au suffrage direct depuis 1979 et le « vide démocratique » consécutif au transfert au Conseil des Communautés de matières antérieurement traitées par les Parlements nationaux incitaient à établir un nouvel équilibre entre les institutions communautaires au profit du Parlement européen. Enfin, outre l'amélioration et la démocratisation des mécanismes de prises de décision, un autre objectif avait été fixé au fil des Conseils européens, et notamment depuis la « déclaration solennelle sur l'Union européenne » de Stuttgart en juin 1983 : approfondir et étendre les politiques et les actions communes. Il s'agissait pour la Communauté de réaffirmer ses ambitions et d'améliorer et démocratiser ses procédures de décision.

L'Acte unique se situe dans ces trois lignes directrices, mais avec une grande timidité, et sa portée ne pourra être appréciée que par la pratique qui sera faite du nouveau texte, qui opère la première révision d'ensemble des traités. L'expérience dira s'il n'est qu'une nouvelle entreprise velleitaire sans effets réels bien que juridiquement contraignante, ou au contraire s'il constitue l'amorce peu spectaculaire mais efficace d'un nouveau départ pour la Communauté.

L'accord de Luxembourg porte à la fois sur les institutions et les objectifs de la Communauté. Avant d'analyser dans le détail *le chapitre des institutions, qui constitue le thème des présentes conclusions*, il convient de citer brièvement les objectifs que l'Acte unique assigne à la Communauté.

Les objectifs de l'Acte unique

Du point de vue formel, l'Acte unique comporte 34 articles répartis en quatre titres qui distinguent, outre les dispositions communes, générales et finales (titres I et IV), celles qui modifient les traités instituant les Communautés européennes (titre II) de celles qui portent sur la coopération européenne en matière de politique étrangère (titre III).

Les principales dispositions qui traitent des institutions figurent au titre II et celles qui créent ou consacrent de nouveaux domaines d'intervention pour la Communauté se trouvent dans les deux titres principaux. Elles sont complétées par des déclarations annexées à l'Acte final signé par les participants à la Conférence pour contribuer à l'interprétation des nouvelles règles.

Le caractère unique de l'Acte vient de ce que des dispositions portant à la fois sur les institutions, les domaines de compétence communautaire et la coopération politique sont rassemblées *dans un même instrument*, mais il a ceci d'*incomplet* que certaines d'entre elles sont intégrées dans les textes constitutifs alors que d'autres — la coopération politique — leur restent distinctes.

Du point de vue matériel, les objectifs assignés par l'Acte unique à la Communauté, qu'il s'agisse d'objectifs nouveaux ou de précisions données à des objectifs existants, sont les suivants :

— *le marché intérieur* : conformément aux propositions formulées par la Commission dans son Livre blanc en juin 1985, le marché intérieur devra être achevé au 31 décembre 1992. Cet objectif et ses aménagements figureront dans de nouveaux articles du traité C.E.E. (articles 8 A, 8 B, 8 C, 100 A, 100 B), les questions de prise de décision sur ces matières donnant lieu à des modifications d'articles existants. Une déclaration de la Conférence précise, toutefois, que la fixation de *la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques* : cette réserve est d'importance car, s'ils ont accepté cet objectif, les gouvernements n'ont pas voulu en faire une obligation pouvant fonder des recours juridictionnels ;

— *la capacité monétaire* : un nouvel article 102 A dans le traité C.E.E. fait du système monétaire européen (S.M.E.) et de l'écu la base des développements ultérieurs en ce domaine.

Tout comme les autres objectifs exposés ci-dessous, le nouvel article *ne crée aucun moyen nouveau* mais se contente d'entériner l'acquis et de consacrer une pratique existant depuis 1979 ;

— *la politique sociale* : deux nouveaux articles 118 A et 118 B assignent aux États-membres l'objectif d'harmoniser les conditions de travail et d'améliorer le milieu du travail par une plus grande protection de « la sécurité et de la santé des travailleurs » ;

— *la cohésion économique et sociale* : cinq articles nouveaux (130 A à 130 E) prévoient une nouvelle modification des fonds structurels pour en préciser et rationaliser leurs missions, renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions ;

— *la recherche et le développement technologique* : une certaine compétence communautaire est reconnue en matière de politique scientifique et technique par les nouveaux articles 130 F et 130 Q du traité C.E.E. Des programmes-cadres, des programmes spécifiques et complémentaires mettront en œuvre cette recherche-développement ;

— *l'environnement* : une autre compétence communautaire est reconnue en matière d'environnement par les nouveaux articles 130 R à 130 T du traité C.E.E. L'objectif de « préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes, d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles » est introduit dans le traité, mais les modalités de cette action sont indiquées de manière très générale. En outre, les mesures communes de protection ne feront « pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État-membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité ». C'est dire la souplesse qui prévaudra dans le choix des voies et moyens permettant d'atteindre cet objectif ;

— *la coopération politique* : les dispositions relatives à la coopération en matière de politique étrangère, parce qu'elles figurent dans l'Acte unique, lui ont donné formellement cette appellation mais ne sont pas intégrées dans les traités constitutifs. La coopération politique relèvera, à l'avenir, de la Communauté et perdra le caractère intergouvernemental qu'elle avait jusqu'ici. L'objectif est de « formuler et mettre en œuvre une politique étrangère européenne » par des procédures dont l'Acte unique donne le détail.

En définitive, les objectifs assignés à la Communauté par l'Acte unique ne constituent pas de véritables innovations mais plutôt la consécration de pratiques que les traités actuels permettaient déjà, fut-ce implicitement.

*
* * *

L'Acte unique européen comporte un chapitre « institutionnel » qui est le thème des présentes conclusions et qui porte principalement sur les mécanismes de prise de décision au sein du Conseil et sur la participation du Parlement européen à ces mécanismes. Mais il n'est pas acquis que les nouvelles règles arrêtées à Luxembourg au mois de décembre 1985 rendront les institutions communautaires à la fois plus efficaces et plus démocratiques.

I. — La prise de décision au sein du conseil : des institutions plus efficaces ?

Vingt ans après le « compromis de Luxembourg » de janvier 1966, l'Acte unique européen signé les 17 et 28 février 1986 a étendu les cas où le Conseil de la Communauté se prononcera à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Au vu des initiatives ayant précédé l'Acte unique et à la lecture des travaux préparatoires, on observe que le débat sur le vote majoritaire au Conseil s'est déplacé au cours des négociations : alors qu'il s'agissait au départ de réglementer et de réduire l'usage du droit de veto, l'accord de février 1986 reste finalement silencieux sur ce point et étend le vote majoritaire à des domaines où l'unanimité était jusqu'ici requise par le traité de Rome.

Avant d'examiner le détail de la solution retenue dans l'Acte unique, il convient de rappeler les règles actuellement en vigueur et les tentatives de réforme avancées depuis deux ans. Le fossé entre l'ambition initiale et les résultats obtenus n'en sera que plus visible.

A. — La méconnaissance des règles posées par les traités

Les situations répétées de blocage au sein du Conseil, où beaucoup d'affaires restent sans suite faute de trouver une unanimité auprès des ministres, ont masqué le *principe inscrit dans le traité de Rome suivant lequel la majorité est la règle et l'unanimité l'exception* dans les délibérations du Conseil.

1) La règle de la majorité

C'est l'article 148, alinéa 1, qui pose en ces termes le principe général d'adoption des décisions et des délibérations par le Conseil : « Sauf dispositions contraires du présent traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent ». Plusieurs exceptions sont posées au principe du vote majoritaire, qui a lieu généralement à la majorité qualifiée. Le traité C.E.E. prévoit plusieurs cas où l'unanimité est requise :

a) *l'unanimité pour une durée limitée* : le plus souvent, l'unanimité a été prescrite pour une durée limitée (une, deux étapes, ou toute la période de transition), au-delà de laquelle le principe de la majorité, simple ou qualifiée, est appliqué. Il en est ainsi, par exemple, et sous certaines conditions, pour la modification autonome et limitée du *tarif douanier commun* (article 28, in fine), pour les étapes de la réalisation de la *liberté d'établissement* dans certains domaines (article 54 § 2, 56 § 2 in fine et 57 § 2 in fine), pour les *transports* (article 75 § 1) et pour l'application de la *politique de conjoncture* (article 103 § 3) ;

b) *l'unanimité permanente* : dans d'autres cas, l'unanimité a un caractère permanent car elle s'applique au-delà de la période transitoire :

- *droits du tarif douanier commun* (principe général) : article 28, 1^{re} phrase ;
- *libre circulation* des travailleurs (prestations sociales) : article 51 ;
- *droit d'établissement* (le programme général, les dispositions relevant du domaine législatif, la protection de l'épargne et les conditions d'exercice des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques) : articles 54 § 1, 56 § 2 et 57 § 2) ;
- *les transports* (menaces pour certaines régions, égalité de traitement, navigation maritime et aérienne) : articles 75 § 3, 76 et 84 § 2 ;
- maintien des *aides* : article 93 ;
- harmonisation de la *fiscalité indirecte* : article 99 ;
- *rapprochement des législations* : article 100 ;
- *politique de conjoncture* (décisions de principe) : article 103 § 2 ;
- *ressources propres* : article 201 ;
- *amendements au traité* : article 235 ;
- *admission de nouveaux États-membres* : article 237 ;
- *accords d'association* : article 238.

Mais si les cas où l'unanimité est requise sont expressément prévus, les auteurs du traité s'étaient efforcés d'éviter que l'unanimité puisse constituer un moyen permanent de veto. Pour préserver les règles de concurrence et, partant, pour protéger le traité, l'article 93 § 2 exige l'unanimité pour autoriser les aides dérogeant au principe d'incompatibilité de l'article 92 ou aux règlements pris sur la base de l'article 94. En d'autres cas, l'unanimité peut être tournée par une autre procédure prévue par le traité et n'exigeant pas l'unanimité. Ainsi, et

comme il ressort de la distinction exposée plus haut, l'article 54 n'avait pas prévu l'adoption à l'unanimité d'un programme général pour la liberté d'établissement. Mais si ce programme n'avait pu être adopté, des directives prises à la majorité qualifiée auraient permis de libérer chaque activité particulière. Un autre exemple est fourni par l'article 100, qui prévoit l'unanimité pour l'harmonisation des législations nationales alors que les articles 101 et 102 permettent de prévenir ou de remédier à des distorsions par des directives adoptées à la majorité qualifiée. Enfin, dans d'autres cas, l'unanimité est justifiée parce que la décision modifie la portée du traité et, a fortiori, parce qu'elle en modifie le texte même. Comme on l'a vu plus haut, un exemple en est fourni par l'article 84, qui permet au Conseil d'étendre l'application du traité aux transports maritimes et aériens.

Hormis les cas énoncés ci-dessus, ainsi que les cas où le traité prévoit la majorité simple (libre circulation des travailleurs : article 49 ; formation professionnelle : article 128 ; règlement intérieur du Conseil : article 151 ; statuts des comités consultatifs : article 153 ; pouvoirs d'investigation et de vérification de la Commission : article 213), ou la majorité spéciale (suppression de prix agricoles minima à l'expiration de la période transitoire : article 44 § 6), la règle posée par le traité est le vote à la majorité qualifiée qui, selon les matières, est applicable suivant un calendrier ayant pour point de départ l'entrée en vigueur du traité et pour point d'arrivée l'expiration de la période transitoire.

2) Le « compromis de Luxembourg » (janvier 1966) et la pratique

Nés de la politique de la « chaise vide » pratiquée par la France au cours du second semestre 1965, les accords de Luxembourg de janvier 1966 avaient permis à l'activité communautaire, après une crise particulièrement aiguë, de reprendre son cours sur la base du « compromis » énoncé dans une « déclaration commune sur la procédure de discussion au sein du Conseil des ministres ». Le communiqué était ainsi rédigé :

« § 1. Lorsque, dans le cas de décision susceptible d'être prise à la majorité sur proposition de la Commission, des *intérêts très importants* d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par *tous les membres* du Conseil dans le respect de leurs intérêts et ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

§ 2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

§ 3. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

§ 4. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise selon la procédure normale des travaux de la Communauté ».

Le « compromis de Luxembourg » reconnaissait la prépondérance prise par les États dans les affaires communautaires mais ne supprimait pas juridiquement l'article 148 (principe de la majorité) puisqu'il n'était pas même un accord et encore moins une révision du traité. Il maintenait en droit la règle du vote à la majorité, mais il *admettait une pratique* qui, réglée par un texte très équivoque, devait ultérieurement être d'application courante au sein du Conseil. Alors que l'entorse au traité ne devait jouer qu'à propos d'« intérêts très importants », ou « vitaux », comme il fut dit par la suite, l'interprétation du « compromis de Luxembourg » a été d'admettre que la pratique de l'unanimité était susceptible de s'appliquer à toutes les décisions. En outre, l'expérience a montré que l'unanimité n'était pas recherchée pendant « un délai raisonnable », mais aussi longtemps qu'il était nécessaire pour l'obtenir. Les accords de Luxembourg ont abouti au développement dans la Communauté d'une « *politique de veto* » dont les méfaits ont été souvent dénoncés et qu'aucune tentative ultérieure n'est parvenue à régler : la recherche d'une jurisprudence de plus en plus restrictive de l'intérêt vital n'a jamais abouti, pas plus qu'une « rationalisation » ou une nouvelle délimitation des cas appelant, en fait et non en droit, l'application du vote majoritaire ou de l'unanimité.

B. — Les spéculations et les tâtonnements en vue d'une réforme

Les nombreuses tentatives d'avènement d'une Union européenne sont aussi anciennes que les traités eux-mêmes et ont chaque fois traité des pouvoirs du Conseil et du processus de décision en son sein. Sans remonter jusqu'aux premiers projets d'approfondissement de la construction européenne, il convient d'examiner les solutions préconisées en matière de vote au Conseil par les dernières initiatives qui sont à l'origine de l'Acte unique européen. Deux projets sont d'origine gouvernementale : la déclaration solennelle de Stuttgart et le rapport du Comité Dooge. Le troisième est le fait du Parlement européen : le projet de traité d'Union européenne.

1) *La déclaration solennelle de Stuttgart (juin 1983)*

La « déclaration solennelle sur l'Union européenne » issue du Conseil européen de Stuttgart, en juin 1983, résultait, on s'en souvient, d'une proposition des gouvernements allemand et italien de novembre 1981, mais n'était que la forme édulcorée de ce qui était à l'origine le « plan Genscher-Colombo ».

Concernant le Conseil des ministres, la déclaration solennelle lui conférait deux fonctions : il devait siéger en tant que Conseil de la Communauté dans le cadre des traités et en tant que Conseil de la coopération politique suivant les règles propres à celle-ci. Le Conseil des ministres devait ainsi devenir le seul organe commun à la coopération économique comme à la coopération politique, et la prééminence du rôle du président du Conseil en exercice y était institutionnalisée.

Au sujet du mode de décision au sein du Conseil, la déclaration restait au niveau des généralités et ne proposait aucune règle novatrice. Elle disposait que la décision majoritaire était la règle et l'unanimité l'exception, rappelant ainsi une règle (l'article 148 du traité C.E.E.) que la pratique avait tournée. Le seul élément nouveau était, avec le renforcement du rôle de la présidence du Conseil, l'invitation faite aux États en désaccord à s'abstenir.

Mais la déclaration de Stuttgart ne dépassait pas le niveau des bonnes intentions. Les paragraphes consacrés à la prise de décision au sein du Conseil en donnent une illustration : « l'application des procédures de décision prévues dans les traités de Paris et de Rome revêt une importance essentielle pour améliorer la capacité d'action des Communautés européennes. Au sein du Conseil, toute possibilité susceptible de faciliter la prise de décision sera utilisée, y compris, dans les cas où l'unanimité est requise, le recours à l'abstention ».

2) *Les rapports du « Comité Dooge » (décembre 1984 et mars 1985)*

Les délibérations du « Comité Dooge », ou comité institutionnel créé par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, avaient pris la forme d'un premier rapport intérimaire, présenté au Conseil européen de Dublin en décembre 1984, puis d'un rapport final communiqué au Conseil européen de Bruxelles au mois de mars 1985 en vue du Conseil européen de Milan du mois de juin 1985.

Concernant les principes de vote au sein du Conseil, le rapport intérimaire prévoyait que ne relèveront de l'unanimité que les décisions portant sur de nouveaux domaines d'action ou de nouvelles adhésions, et que les autres décisions seraient prises à la majorité qualifiée ou simple. En contrepartie, un État-membre pourrait, pendant une période transitoire, faire état d'un intérêt vital, à condition de le justifier objectivement au sein du Conseil. Enfin, le rapport intérimaire acceptait une utilisation exceptionnelle de la méthode de la « différenciation » de la règle communautaire pour faciliter les prises de décision.

Dans le rapport final, les réserves exprimées par le Royaume-Uni, la Grèce et le Danemark au sujet du rétablissement du vote majoritaire s'étaient traduites par l'apparition, au sein du Comité, d'une majorité et d'une minorité sur les principes en matière de vote au Conseil.

a) *La majorité du « Comité Dooge »* préconisait une innovation essentielle : le principe général serait que « les décisions devront être prises à la majorité qualifiée ou simple. L'unanimité restera requise dans certains cas exceptionnels en nombre nettement réduit par rapport aux traités actuels et dont la liste sera limitativement déterminée ». Le mécanisme proposé par la majorité du Comité était le suivant : le vote aurait lieu à la demande de la Commission ou de trois États-membres et devrait intervenir dans un délai de trente jours. Le texte adopté par la majorité du « Comité Dooge » écartait la possibilité d'évoquer un « intérêt vital », ce qui constituait un changement de taille. Pour autant, les États-membres ne renonçaient pas totalement à se prémunir contre les atteintes à leurs intérêts fondamentaux puisque ceux-ci devraient être énumérés limitativement et à l'avance dans une liste déterminant les cas où l'unanimité serait requise. Mais si les intérêts vitaux devaient ainsi être protégés de manière permanente, il restait à savoir avec quel degré de précision serait établie la liste annoncée par la majorité du « Comité Dooge ».

b) *La minorité du « Comité Dooge »* ne partageait pas ces vues et estimait « qu'il conviendra de recourir davantage, notamment dans le cadre de la Communauté élargie, aux dispositions de vote à la majorité prévues par les traités. Lorsqu'on aura consacré suffisamment de temps à la recherche d'un consensus, la présidence devrait demander un vote. Lorsque les traités requièrent que les décisions soient prises à l'unanimité, les États-membres devraient faire plus souvent appel à la possibilité d'abstention (...). Lorsqu'un État-membre estime que ses intérêts nationaux très importants sont en jeu, il conviendrait de poursuivre la discussion jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé ». Plus simplement, la minorité du Comité demandait le maintien des pratiques en vigueur, en admettant, toutefois, un recours accru à l'abstention, et reproduisait même dans sa déclaration un paragraphe du « compromis de Luxembourg » de 1966.

Le rapport final du « Comité Dooge » reprenait aussi le passage relatif à la méthode de la « différenciation » de la règle communautaire, dont on ne savait au juste si elle instituait officiellement une Communauté « à deux vitesses » ou si elle permettait simplement des dérogations temporaires à l'application de décisions qui demeureraient communautaires et d'application générale et progressive.

3) Le projet de traité d'Union européenne (14 février 1984) (1)

Fondamentalement plus ambitieux que les textes cités ci-dessus, le projet de traité d'Union européenne (« projet Spinelli ») adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 prévoyait des mécanismes de décision au sein du Conseil qui méritent d'être cités. Cette initiative du Parlement européen est généralement considérée comme le « fait générateur » de l'Acte unique européen adopté à Luxembourg en décembre 1985.

Dénommé « Conseil de l'Union » et non plus « Conseil des ministres », le Conseil n'est plus, dans le « projet Spinelli », le titulaire quasi-exclusif du pouvoir législatif et budgétaire mais exerce conjointement avec le Parlement européen les pouvoirs qui sont traditionnellement dévolus aux organes du pouvoir législatif. Le projet de traité fait concurrencer les attributions du Conseil par les autres institutions de l'Union, comme si ses auteurs avaient voulu réduire les pouvoirs du Conseil en raison des blocages dont il s'était rendu coupable dans le processus décisionnel des Communautés. La règle posée par le projet du Parlement européen est que le Conseil se prononcerait à la majorité simple, les abstentions n'étant pas prises en considération, et l'exception est qu'il voterait, dans les cas expressément prévus par le traité, soit à la majorité absolue, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité. Le droit de veto n'est pas supprimé mais doit s'exercer dans des conditions très strictes et disparaître après une période de dix ans. Le système imaginé était le suivant : dans le cas d'une matière relevant de la compétence concurrente de l'Union, si un État-membre estime qu'un intérêt national vital est en cause au moment où l'Union s'empare d'une matière où il agissait jusqu'à présent indépendamment, l'État en question donne les raisons pour lesquelles il considère que ses « inté-

(1) voir les conclusions n° 120-84 sur le projet de traité d'Union européenne, adoptées par la Délégation le 5 avril 1984, sur le rapport de M. Noël Berrier.

rêts vitaux » sont en jeu. En outre, son argumentation doit être publiée et soumise à l'arbitrage de la Commission des Communautés, disposition qui avait, d'ailleurs, soulevé de nombreuses critiques, même de la part de certains membres du Parlement européen qui avaient approuvé le projet.

C. — La réponse modeste de l'Acte unique

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le débat sur le vote majoritaire au Conseil s'est déplacé progressivement au cours des sessions de la Conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen de Milan en juin 1985 : alors que l'objectif des négociateurs semblait être au départ de corriger la pratique née du « compromis de Luxembourg » de 1966 et de réglementer l'usage du « droit de veto » au sein du Conseil, l'Acte unique ne traite pas de cette question mais étend le vote majoritaire à des domaines où l'unanimité était jusqu'à présent requise par le traité de Rome. Toutefois, la Conférence n'a pas voulu généraliser le vote majoritaire comme l'avait proposé la majorité du « Comité Dooge » et en a exclu les problèmes fiscaux et monétaires, ainsi que les sujets relevant de la circulation des personnes.

Il n'a pas non plus fait sien le système de la « différenciation » de la règle communautaire.

1) *Le marché intérieur proprement dit*

Plus précisément, l'Acte unique, en application du nouvel article 8 A du traité de Rome fixant au 31 décembre 1992 la date-limite d'achèvement du marché intérieur, comporte des dispositions prévoyant des décisions à la majorité dans certains cas où le traité prévoit actuellement l'unanimité. Ces dispositions d'application prennent la forme de modifications à certains articles du traité pour les cas retenus par l'Acte unique.

Relèveront désormais de la majorité qualifiée et non plus de l'unanimité :

— les modifications ou suppressions autonomes du *tarif douanier commun* (article 28 modifié) ;

— la *libre prestation des services* (article 59 § 2 modifié) ;

— les matières relevant de la *protection de l'épargne* et des conditions d'exercice des *professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques* (article 57, § 2, 2^e phrase modifiée). L'unanimité reste, toutefois, nécessaire pour les « directives dont l'exécution dans un État-membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques » ;

— la *libre circulation des capitaux* et la coordination des *politiques de change* avec les pays tiers (article 70 § 1 modifié). L'unanimité restera, toutefois, nécessaire « pour les mesures constituant un recul en matière de libération des mouvements de capitaux » ;

— les décisions concernant la *navigation maritime et aérienne* (article 84 § 2 modifié), l'unanimité restant, toutefois, nécessaire lorsque les décisions peuvent affecter gravement le niveau de vie et de l'emploi dans certaines régions.

2) *Le rapprochement des législations*

La situation est plus complexe pour la révision de l'article 100, relatif au *rapprochement des législations*. Par un article 100 A nouveau, la règle de la majorité est introduite de façon générale mais est assortie d'exceptions qui continuent de relever de l'unanimité et qui portent sur :

— les *dispositions fiscales* en matière de marché intérieur (taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'accises et autres impôts indirects). Une nouvelle rédaction de l'article 99 confirme le régime en vigueur mais fixe dorénavant l'échéance de l'harmonisation de la fiscalité indirecte au 31 décembre 1992 ;

— la *libre circulation des personnes* ;

— les *droits et les intérêts des travailleurs salariés*.

Le même article 100 A nouveau prévoit en ses paragraphes 4 et 5 que les États-membres conservent le droit de prendre des mesures nationales après une mesure communautaire d'harmonisation si elles sont justifiées par les raisons de l'article 36 (moralité publique, ordre public, sécurité publique, protection de la santé) ou par des considérations de protection du milieu de travail ou de l'environnement. Les mesures nationales doivent être notifiées à la Commission, pour qu'elle vérifie si « elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États-membres ». Enfin, la Commission ou un État-membre peut saisir directement la Cour de Justice s'il estime qu'un autre État-membre fait « un usage abusif » de ces dispositions. En outre, la clause de sauvegarde de l'article 36 peut donner lieu à des « mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle ».

3) *Les autres secteurs*

Un mécanisme comparable à celui du marché intérieur pour transférer des matières du régime de l'unanimité à celui de la majorité qualifiée a été retenu par l'Acte unique pour d'autres secteurs d'activités de la Communauté.

Si un grand nombre de sujets relevant de l'achèvement du marché intérieur sont soumis désormais à la règle de la majorité, c'est parce qu'un accord à l'unanimité avait pu être trouvé par le Conseil européen de Milan en juin 1985 sur le « livre blanc » de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur. *Par la même démarche, d'autres secteurs d'activités relèveront désormais du régime de l'unanimité pour les questions initiales de principe et du régime de la majorité pour la mise en œuvre du principe ainsi établi, sans qu'un État-membre puisse, à ce stade, demander l'application de l'unanimité.*

Il en est ainsi pour :

— la *cohésion économique et sociale* : la proposition d'ensemble annoncée par l'Acte unique doit être adoptée à l'unanimité, mais, concernant le FEDER, les décisions d'application seront prises à la majorité qualifiée (articles 130 D et E nouveaux) ;

— la *recherche et le développement technologique* : les programmes-cadres pluriannuels et la création des entreprises communes relèveront de l'unanimité, tandis que les programmes spécifiques et complémentaires, la participation à des programmes étatiques, la coopération avec des pays tiers ou des organisations internationales et le financement seront traités à la majorité qualifiée (article 130 Q nouveau) ;

— l'*environnement* : « l'action à entreprendre par la Communauté » sera décidée à l'unanimité, alors que le Conseil définira à la majorité qualifiée « ce qui relève des décisions à prendre » (article 130 S nouveau) ;

— la *politique sociale*, pour sa part, est directement soumise au régime de la majorité qualifiée pour les directives définissant des « prescriptions minimales », sans, toutefois, qu'elles puissent entraver « la création et le développement de petites et moyennes entreprises » ni que les États-membres soient empêchés de maintenir ou d'introduire des « mesures de protection renforcée des conditions de travail » compatibles avec le traité (article 118 A nouveau).

Il fut question un temps, au début du mois de mars 1986, de permettre l'application des amendements aux traités contenus dans l'Acte unique, et notamment des nouvelles règles de prise de décision au sein du Conseil, sans attendre l'autorisation de ratifier l'Acte donnée par les Parlements nationaux. La présidence néerlandaise et la Commission avaient, en effet, cherché à obtenir « l'application anticipée du processus de décision adopté dans l'accord de Luxembourg » avant même que celui-ci ne devienne juridiquement contraignant.

Le Conseil « Affaires générales » du 10 mars n'a fort heureusement pas retenu cette suggestion, qui faisait peu de cas du pouvoir souverain des Parlements nationaux. Ayant, avec sagesse, refusé d'anticiper l'application de l'Acte unique, le Conseil aura ultérieurement à se prononcer sur la révision de son règlement intérieur, notamment sur le point des conditions dans lesquelles il sera tenu de procéder à un vote, et sur une proposition de règlement fixant les modalités de l'exercice des pouvoirs de gestion de la Commission tels qu'ils ont été réaffirmés par l'Acte unique.

II. — Les pouvoirs du Parlement européen : des institutions plus démocratiques ?

L'autre volet principal de la réforme institutionnelle accomplie par l'Acte unique européen concerne les pouvoirs du Parlement européen, cette appellation figurant dorénavant dans le traité aux articles modifiés sur ce point par l'Acte et recevant dès lors une consécration juridique et officielle qui faisait jusqu'à présent défaut à l'Assemblée des Communautés.

Tout comme pour les mécanismes de prise de décision au sein du Conseil, les changements apportés en ce domaine par l'Acte unique sont modestes a priori, mais pourraient, à l'usage, avoir une portée qu'il n'est pas encore possible de mesurer.

En substance, l'Acte unique a écarté le système de codécision réclamé par le Parlement européen au profit d'une navette, c'est-à-dire d'une procédure comprenant une seconde lecture, au terme de laquelle le dernier mot appartiendra au Conseil. Celui-ci ne pourra cependant écarter les amendements approuvés à la fois par la Commission et le Parlement européen que par un vote à l'unanimité. Cette dernière règle laisse, en réalité, entier le risque de blocage au niveau du Conseil, alors que ce risque aurait été écarté si la règle de la majorité qualifiée avait été retenue en pareil cas. Enfin, l'avis conforme du Parlement sera désormais exigé pour les nouvelles adhésions et les accords d'association, la procédure de révision du traité, où l'Assemblée ne tient de l'article 236 qu'un pouvoir consultatif, restant inchangée.

L'extension des pouvoirs du Parlement européen est l'aboutissement, lui aussi modeste, d'un problème posé par l'Assemblée depuis, notamment, la désignation de ses membres au suffrage direct. Ce volet de la réforme institutionnelle décidée à Luxembourg en décembre 1985 a les mêmes origines que celles qui ont été exposées pour la prise de décision au sein du Conseil.

A. — Le « vide démocratique »

1) Des pouvoirs limités

Comme on le sait, le Parlement européen dispose d'attributions budgétaires par lesquelles il peut modifier, et même rejeter, les projets de budget mais qui ne s'exercent pleinement que sur les dépenses non-obligatoires et qui, de plus et d'après les traités, ne portent pas sur les recettes. Il peut également refuser la décharge à la Commission pour sa gestion, ou voter une motion de censure à son encontre. Bien que les traités ne le prévoient pas, l'habitude a également été prise de clôturer par un vote la présentation du programme de la Commission.

Mais s'il détient un pouvoir de contrôle et des attributions budgétaires, ces dernières ayant été accrues par la création d'un système de ressources propres (traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975), le Parlement européen n'a dans le domaine normatif que des pouvoirs

consultatifs qui ne correspondent pas au pouvoir législatif d'une assemblée parlementaire. Il s'est employé à obtenir, par l'usage de ses pouvoirs budgétaires, une influence plus grande sur l'activité législative de la Communauté, et l'instauration en 1975 d'une procédure de concertation entre Parlement, Conseil et Commission aurait pu lui permettre de peser d'un plus grand poids dans l'élaboration des actes normatifs ayant des implications budgétaires notables. Mais cette procédure n'a jamais fonctionné de manière vraiment efficace.

2) *Pour une Assemblée « à part entière »*

Le « malaise » du Parlement européen s'est accru après son élection au suffrage direct qui, quoique lui ayant conféré une légitimité incontestable, n'a pas entraîné une modification de ses pouvoirs mais a laissé inchangées les règles institutionnelles d'origine. Se considérant comme le seul représentant démocratique des peuples de la Communauté, le Parlement européen et certains gouvernements (italien et belge principalement) ont réclamé un rééquilibrage institutionnel à son profit par le moyen d'un système de « codécision » avec le Conseil. Cette demande a été présentée au fil des années avec une insistance croissante, l'augmentation du nombre des parlementaires et la quasi-disparition des « doubles mandataires » ayant accéléré le rythme des travaux du Parlement européen et sensiblement durci leur style.

Un autre argument de poids a été avancé en faveur d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen : le système communautaire de décision fait apparaître un « vide démocratique ». Les mesures prises dans des domaines où les États ont délégué leurs compétences échappent, en effet, au contrôle direct des Parlements nationaux sans pour autant se trouver soumises à celui du Parlement européen.

B. — Les projets avancés

Sans remonter jusqu'au « rapport Vedel », dénommé officiellement « rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen », qui préconisait en 1972 un renforcement progressif du rôle du Parlement européen, son élection au suffrage direct et critiquait aussi la pratique de l'unanimité et non de la majorité qualifiée au sein du Conseil, il convient d'examiner quelles solutions préconisaient les textes cités plus haut au sujet de la participation du Parlement européen à l'élaboration des règles communautaires.

1) *La « déclaration solennelle » de Stuttgart*

Combinant la coopération économique et la coopération politique, la déclaration de Stuttgart (juin 1983) reconnaissait au Parlement européen une compétence de débat et d'information dans tous les domaines de la coopération politique en plus des compétences qu'il détient des traités. Un pouvoir d'avis lui était reconnu sur la désignation du président de la Commission, sur le programme de celle-ci ainsi qu'en matière de traités. La présentation du programme de la Commission devait être clôturée par un vote. Mais la déclaration de Stuttgart maintenait le caractère consultatif des attributions du Parlement européen en matière normative, même si elle prévoyait, sans autre précision, « d'améliorer, dans le cadre d'un nouvel accord, la concertation prévue par la déclaration commune du 4 mars 1975 et d'en élargir le champ d'application ». Pour les chefs d'État et de gouvernement, il était clair que, selon les termes mêmes de la déclaration, le Parlement européen continuerait de délibérer « conformément aux dispositions et selon les procédures fixées dans les traités instituant les Communautés européennes et dans les accords qui les complètent ».

2) *Le rapport du « Comité Dooge »*

Effacement et surenchère étaient les deux travers relevés par les auteurs du rapport du Comité institutionnel créé à Fontainebleau en juin 1984 pour définir l'attitude d'un Parle-

ment élu au suffrage universel direct, mais détenant des attributions consultatives en matière normative. Le moyen retenu pour corriger cette situation était l'accroissement du rôle du Parlement européen dans trois directions : une « participation effective au pouvoir législatif », un « renforcement de ses pouvoirs de contrôle » et « une responsabilité dans les décisions concernant les recettes ».

a) *Le pouvoir législatif*

D'après le rapport du « Comité Dooge », la fonction législative doit s'exercer, « dans des domaines spécifiquement définis, sous forme de *codécision* » entre le Conseil et le Parlement. Le rapport définit une procédure précise qui rappelle celle qui est utilisée en matière budgétaire, avec cette différence que l'institution saisie la première est le Parlement et non le Conseil. Le mécanisme mis au point par le rapport Dooge est le suivant : la Commission soumet sa proposition au Parlement, qui en discute et adopte un texte sur lequel le Conseil se prononce. En cas de désaccord entre celui-ci et le Parlement, une procédure de conciliation est engagée sur la base d'une proposition de la Commission qui, tout au long de la procédure législative, garde son pouvoir d'initiative. Mais ce nouvel équilibre institutionnel souffrait d'une ambiguïté : le rapport Dooge ne précisait pas dans quels domaines la codécision serait la règle, et n'indiquait pas non plus laquelle des deux institutions statuerait en dernier ressort en cas de persistance du désaccord et d'échec de la procédure de concertation. En réalité, l'esprit des traités et la pratique constante laissaient penser que ce rôle reviendrait au Conseil et non à l'Assemblée.

La portée de cette proposition était singulièrement atténuée par la réserve générale du membre britannique du Comité institutionnel sur l'ensemble des paragraphes du rapport Dooge consacrés au Parlement européen. La position du représentant du premier ministre britannique était on ne peut plus claire : toute révision des traités dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen était inopportune, puisque, d'après ses propres termes, il était préférable d'améliorer et d'élargir la procédure de concertation et « d'encourager le Parlement européen à apporter, dans le cadre des pouvoirs que lui confère le traité, une contribution plus efficace au processus communautaire de prise de décision ».

b) *Les pouvoirs budgétaires*

Le rapport du Comité Dooge concluait à l'attribution d'une responsabilité au Parlement européen dans la définition des recettes communautaires. Cette proposition était novatrice même si, dans le système actuel, le Parlement arrête le niveau des recettes en même temps qu'il détermine avec le Conseil celui des dépenses. Mais le pouvoir de définir les recettes ne lui est pas reconnu par les traités. Le rapport prévoyait que cette responsabilité s'exercerait de deux façons : par l'intervention du Parlement européen dans la définition du « cadre de référence » et par le rôle qu'il jouerait avec le Conseil dans le développement des ressources propres, l'objectif étant d'associer le Parlement à l'équilibre des dépenses par les recettes dans un souci de rigueur financière et budgétaire.

Le souhait du « Comité Dooge » était visiblement d'accroître de façon appréciable les compétences budgétaires du Parlement européen et de parvenir à « l'élaboration d'un nouvel équilibre institutionnel fondamental ». Mais le Comité était resté silencieux sur le maintien ou la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires, et il était difficile d'apprécier quelles étaient les limites de sa volonté de rééquilibrage.

En outre, dans l'esprit du Comité Dooge, « cette évolution devait s'accompagner d'une représentativité accrue du Parlement lui-même à travers l'uniformisation des modes de scrutin pour l'élection de ses membres ». Le Comité touchait là un point sensible et jamais résolu, malgré les nombreuses initiatives apparues bien avant la première élection directe en 1979, pour instituer une procédure électorale uniforme.

3) *Le projet de traité d'Union européenne*

Devenant, au même titre que le Conseil, un organe législatif à part entière, le Parlement européen acquiert, dans le projet de traité qu'il a adopté le 14 février 1984, le statut d'une assemblée parlementaire classique tant dans ses attributions que dans ses modalités de fonctionnement. Qu'il s'agisse de la procédure législative ou de la procédure budgétaire, son rôle est fondamentalement différent de celui que lui attribuent les traités communautaires.

a) *La procédure législative*

Disposant, comme le Conseil et la Commission, de l'initiative législative, le Parlement est saisi en première lecture de tous les projets de loi qu'il examine selon une procédure dont l'essentiel mérite d'être résumé brièvement.

Alors que, dans le cadre des traités existants, les projets de textes sont transmis par la Commission au Conseil et soumis à l'avis de l'Assemblée, les projets de loi sont, dans le « projet Spinelli », d'abord déposés devant le Parlement qui doit se prononcer dans un délai de six mois. Le projet ainsi examiné est transmis au Conseil, qui se prononce dans un délai de six mois également. La procédure s'achève soit lorsque le Conseil approuve le projet à la majorité, soit lorsqu'il le rejette à l'unanimité ou, lorsque la Commission a donné un avis défavorable, à la majorité qualifiée. Dans le cas où la procédure ne se déroule pas dans ces conditions, un « comité de concertation » est réuni pour dégager un accord entre les deux institutions. Si la procédure de concertation échoue, c'est à la majorité qualifiée que le Conseil peut rejeter le texte adopté par le Parlement en dernière lecture.

b) *La procédure budgétaire*

La procédure budgétaire proposée par le projet de traité supprime la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires et inverse les rôles des deux autorités budgétaires. En effet, le Parlement adopte le budget à la majorité absolue tout en ne pouvant repousser les amendements adoptés en deuxième lecture par le Conseil qu'à la majorité qualifiée. La procédure des traités communautaires, où c'est le Conseil qui peut rejeter, à la majorité qualifiée, les amendements adoptés en première lecture par le Parlement, est inversée.

Les procédures législative et budgétaire imaginées dans le projet de traité du Parlement européen avaient pour but de favoriser les prises de décisions. Elles laissaient l'impression que, avec des délais-limites et des exigences de majorité qualifiée, la volonté des institutions compétentes pouvait être comme contrainte pour aboutir à un résultat.

C. — La « procédure de coopération » instituée par l'Acte unique

L'Acte unique institue une procédure de coopération — expression voisine mais d'un mécanisme différent de la procédure de concertation mise en place en 1975 — entre le Conseil et le Parlement européen dans le processus décisionnel communautaire. Mais *la nouvelle procédure ne modifie pas structurellement l'équilibre des pouvoirs établis par le traité de Rome entre les institutions. Elle associe plus étroitement l'institution parlementaire au processus législatif mais ne lui accorde pas de nouveaux pouvoirs.* Cette navette obligatoire devrait pourtant permettre au Parlement européen de mieux peser sur le Conseil avec l'aide de la Commission et, si le mécanisme imaginé fonctionne, de faire prévaloir l'intérêt communautaire sur les divisions nationales.

La « procédure de coopération » crée une seconde lecture devant le Parlement européen et ne s'applique que dans un domaine limité, sur les matières énumérées par l'article 6 de l'Acte unique.

1) *La seconde lecture*

Ainsi qu'en dispose le nouvel article 149 modifié du traité de Rome (1), la procédure de coopération se déroule de la façon suivante :

— une « *position commune* » est arrêtée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen (première lecture par le Parlement européen) ;

— par une *seconde lecture*, qui doit intervenir dans un délai de trois mois (l'acte est arrêté par le Conseil si le Parlement ne s'est pas prononcé pendant ce délai), le Parlement européen approuve la position commune ;

— si le Parlement européen, en seconde lecture, a rejeté à la majorité absolue la position commune, le Conseil statue en seconde lecture dans un délai de trois mois à l'unanimité ;

— si le Parlement européen, en seconde lecture, a proposé des amendements à la position commune du Conseil, la Commission réexamine dans un délai d'un mois la position commune du Conseil en y introduisant ceux des amendements du Parlement européen qu'elle juge pouvoir retenir ;

— cette proposition réexaminée est adoptée dans un délai de trois mois par le Conseil à la majorité qualifiée, ou modifiée par lui à l'unanimité ; il peut adopter, à l'unanimité, les amendements du Parlement européen qui n'ont pas été retenus par la Commission ;

— bien que la Commission joue un rôle majeur dans la recherche d'un accord entre le Conseil et le Parlement, ses propositions faites en cours de procédure sont réputées non adoptées si le Conseil ne s'est pas prononcé dans le délai prévu de trois mois, qui peut être prolongé d'un mois.

2) *Les matières concernées*

Le principe de coopération introduit dans le traité n'est pas général mais ne s'applique qu'à certaines matières et donne lieu à la modification partielle de plusieurs articles.

Les matières où la procédure de coopération sera de rigueur correspondent pour partie à celles qui seront désormais placées sous un régime de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil et sont les suivantes :

— *l'interdiction des discriminations* fondées sur la nationalité (article 7 du traité C.E.E.) ;

— la *libre circulation des travailleurs* (article 49) ;

— le *droit d'établissement* (articles 54 § 2, 56 § 2, 57) ;

— *l'harmonisation des législations* (articles 100 A et 100 B nouveaux) ;

— la *politique sociale* (article 118 A nouveau) ;

— la *cohésion économique et sociale* (article 130 E nouveau) ;

— une partie de la *recherche et le développement technologique* (article 130 Q § 2 nouveau).

La nouvelle « procédure de coopération » avec le Parlement européen instituée par l'Acte unique *laisse intact le pouvoir de proposition de la Commission* qui ne devrait pas souffrir — bien que son « alliance objective » de ces dernières années avec le Parlement européen ne devrait pas faire soupçonner cette crainte — du renforcement modeste du rôle du Parlement européen dans le processus de décision. L'inspiration générale du volet institutionnel de l'Acte unique est au contraire de confirmer les pouvoirs de la Commission, qu'il s'agisse de son pouvoir de proposition ou de ses compétences d'exécution des règles édictées par le Conseil.

(1) Voir en annexe la nouvelle rédaction de l'article 149 du traité C.E.E.

Le Conseil, pour sa part, conserve le « dernier mot ». *Le système des délais*, inspiré des initiatives récentes de réforme institutionnelle, est destiné à presser les autorités compétentes à agir et à décider. Mais, concernant la deuxième lecture devant le Conseil, une double hypothèse sur l'attitude de celui-ci est possible en cas de désaccord du Parlement européen sur sa « position commune » et du renvoi par la Commission d'une proposition réexaminée. En pareil cas, et si le Conseil entend maintenir son point de vue, deux dénouements semblent possibles. Soit le Conseil, ne renonçant pas à sa faculté d'avoir le « dernier mot », refuse de passer au vote et la proposition, passé le délai de trois ou quatre mois, est abandonnée. Soit le Conseil, se prononçant sur la proposition qui lui revient du Parlement européen, ne parvient pas à trouver l'unanimité pour modifier la proposition, elle-même modifiée par le Parlement européen après le « filtrage » de la Commission, dans le sens qu'il souhaite. Dans l'une et l'autre hypothèse, *les risques de blocage demeurent au sein du Conseil sur un acte tendant à promouvoir une nouvelle action communautaire*. La Conférence intergouvernementale n'a pas voulu admettre un régime de codécision, mais elle n'a pas non plus voulu accepter que le Conseil, dans la seconde hypothèse citée, puisse écarter, à la majorité qualifiée, une décision du Parlement européen conforme aux propositions de la Commission.

Enfin, il est une *comparaison*, exposée notamment par le gouvernement français devant le Sénat au cours de sa séance du 12 décembre 1985, qui tend à rapprocher le nouveau rôle joué avec l'Acte unique par le *Parlement européen* dans le processus communautaire de décision du pouvoir constitutionnel exercé en France par le *Sénat* dans la confection de la loi. Le rapprochement *ne vaut pas* et procède par assimilation rapide, d'abord en raison du nombre limité de matières sur lesquelles l'Acte unique admet la « procédure de coopération », ensuite et surtout parce que le pouvoir exercé par le Sénat et le Parlement européen dans l'élaboration des normes ne procède pas de la même nature juridique : le Sénat exerce un pouvoir législatif complet, tandis que le Parlement européen a des attributions qui restent consultatives dans le domaine normatif, malgré la nouvelle procédure instituée par l'Acte unique européen.

*
* * *

Les autres dispositions institutionnelles de l'Acte unique européen

A côté des deux modifications institutionnelles qui viennent d'être exposées, l'Acte unique comporte d'autres dispositions de portée institutionnelle qui sont de moindre importance :

— *l'institutionnalisation des Conseils européens* : sans qu'ils soient introduits dans les traités constitutifs, les Conseils européens, qui rassemblent les chefs d'État et de gouvernement des États-membres, sont institutionnalisés par l'article 2 de l'Acte unique. Le texte précise que le président de la Commission des Communautés participe aux Conseils européens, qui doivent se réunir au moins deux fois par an ;

— *les compétences d'exécution de la Commission* : une disposition nouvelle complète l'article 145 du traité de Rome pour réaffirmer les compétences de la Commission pour exécuter les règles édictées par le Conseil. Dans une proposition de règlement du 4 mars 1986, la Commission a présenté dans ce sens, conformément à la première déclaration finale annexée à l'Acte unique, un texte tendant à simplifier la typologie des comités du Conseil qui lui sont rattachés. Voulant faciliter les prises de décision, la Commission propose de retenir trois catégories de comités : les comités consultatifs, les comités de gestion et les comités de réglementation ;

— *création d'une juridiction de première instance* : l'Acte unique complète les traités CECA (article 32 quinto nouveau), C.E.E. (article 168 A nouveau) et C.E.E.A. (article 140 A nouveau) par des dispositions permettant au Conseil d'adjoindre à la Cour de Justice des Communautés une juridiction de première instance chargée de l'examen de certaines catégories de recours. Cette nouvelle juridiction sera, en réalité, chargée de connaître des recours intentés par les fonctionnaires européens contre les institutions dont ils dépendent afin de décharger la Cour de Justice de ce contentieux ;

— le secrétariat de la coopération politique : très discrètement, l'article 30, § 10, alinéa g de l'Acte unique crée un secrétariat de la coopération politique chargé d'assister « la présidence dans la préparation et la mise en œuvre des activités de la coopération politique européenne ». Le secrétariat n'est pas celui qui avait été imaginé pour être placé auprès du Conseil européen en vue de promouvoir l'Union européenne et ne devrait pas porter véritablement ombrage à la Commission, d'autant qu'il est placé sous l'autorité d'une présidence toujours semestrielle.

*
* * *

L'Acte unique européen, dont l'entrée en vigueur interviendra après l'achèvement des procédures de ratification par les États-membres, c'est-à-dire, pour la France, après l'adoption par le Parlement français d'un projet de loi autorisant la ratification, a été généralement accueilli, après le Conseil européen de Luxembourg le 3 décembre 1985 et la dernière réunion de la Conférence intergouvernementale le 17 décembre, avec *scepticisme ou déception*.

Du côté des États-membres, le gouvernement français a admis la modestie des résultats obtenus, mais a souligné les limites imposées par certains de ses partenaires à la recherche d'un accord plus ambitieux. Le Parlement danois, pour sa part, s'était montré hostile au « paquet » de Luxembourg, et le ministre danois des affaires étrangères n'a pu apposer sa signature au bas de l'Acte unique qu'après le résultat positif d'un référendum organisé le 27 février 1986. L'Italie, qui avait fait dépendre son acceptation de l'Acte unique du jugement porté par le Parlement européen et qui s'était opposée, au mois de janvier, avec le « casse-tête danois », à toute renégociation de l'Acte, avait une position inverse : l'Acte unique, à son sens, n'allait pas assez loin et une nouvelle tentative de relance devait être entreprise. La Grèce, pour des motifs étrangers à l'objet même de l'Acte mais liés à la reprise des relations entre la Communauté et la Turquie, s'était refusée à signer l'Acte le 17 février 1986. Mais, dès le lendemain du référendum danois, le 28 février, les trois États manquants acceptaient de signer l'Acte, qui retrouvait ainsi quelques chances d'entrer un jour en application.

Le Parlement européen n'avait pas caché sa déception dès le mois de décembre, mais adoptait finalement, au mois de janvier 1986, une position mesurée malgré le désaccord profond exprimé par M. SPINELLI, président de sa commission institutionnelle. Plus réalistes, la majorité des membres de l'Assemblée avaient adopté un texte qui, tout en réaffirmant le jugement très critique rendu au mois de décembre, traduisait leur intention « d'exploiter jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique ». Le président du Parlement européen, M. Pierre PFLIMLIN, mettait son espoir dans un « changement de climat de la concertation entre le Conseil et le Parlement européen » et exprimait le souhait qu'« à la confrontation de positions immuables succédera un véritable dialogue » entre les deux institutions. Il affirmait que, « de toute manière, le Parlement européen poursuivra le combat qu'il a engagé en élaborant et en votant en 1984 un projet de traité instituant l'Union européenne ». Dans l'immédiat, le président du Parlement européen se disait résolu à veiller « à ce que soit tiré le meilleur parti possible des éléments positifs de l'Acte unique : abolition de tous les contrôles aux frontières intérieures de la Communauté d'ici à 1992, création d'une véritable Communauté européenne de la technologie, mise en œuvre d'une politique de l'environnement et d'une politique visant à assurer la cohésion économique et sociale ».

M. Jacques DELORS, président de la Commission, se disait également déçu par la teneur de l'Acte unique, mais indiquait que la Commission ferait tout ce qui est en son pouvoir pour assurer une utilisation optimale des moyens institutionnels du « paquet de Luxembourg ».

Seule la pratique qui sera faite de l'Acte unique permettra de juger les résultats réels des travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen de Milan et la véritable portée de l'Acte unique. Si celui-ci doit changer le climat des rapports entre les institutions et les États, si tant de patience pour un texte tellement peu spectaculaire peut provoquer comme un « choc psychologique » dans les capitales nationales et communautaires, l'achèvement du marché intérieur en 1992 — qui n'est assorti d'aucune contrainte juridique —, l'engagement des signataires dans le domaine monétaire et le cadre tracé à la politique de la recherche dans les nouvelles technologies ne resteront pas lettre morte. Au cours des pro-

chains mois, le Conseil des ministres sera saisi d'un grand nombre de propositions qui concerneront aussi bien l'harmonisation des normes industrielles et des services financiers que la reconnaissance des diplômes, la libération des mouvements des capitaux, l'ouverture des marchés publics, la suppression progressive des entraves fiscales. Concernant les services, les textes jetant les bases d'une politique européenne de la télévision seront prochainement présentés. Au total, trois cents textes environ seraient nécessaires, d'après les experts de la Commission, pour le seul achèvement du marché intérieur. Le passage opéré par l'Acte unique d'un régime d'unanimité à un régime de majorité qualifiée pour certaines matières devrait assurément en favoriser l'adoption.

Car si la Communauté rencontre des obstacles, principalement agricoles et budgétaires, pour affirmer sa cohésion et poursuivre son action dans de nouveaux domaines, les principes de la libre circulation se mettent peu à peu en place et, à défaut de l'« Europe politique », c'est l'« Europe du droit », celle des producteurs et des consommateurs, qui se consolide et s'étend.

L'Acte unique pourrait contribuer à accélérer ce mouvement. Il ne donne pas les garanties, mais il donne les chances d'une avancée dans la construction européenne.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION adoptées le 10 avril 1986

La Délégation, ayant pris connaissance de l'Acte unique européen signé les 17 et 28 février 1986 par les gouvernements des États membres, relève que l'accord issu de la Conférence intergouvernementale et décidé par le Conseil européen de Luxembourg le 3 décembre 1985 est très en retrait par rapport aux précédentes initiatives de réforme institutionnelle et d'élargissement des capacités de la Communauté.

Sur la teneur et la portée de l'Acte unique européen

La Délégation constate que l'Acte unique européen est l'aboutissement très modeste d'un triple mouvement, né notamment au Conseil européen de Stuttgart au mois de juin 1983, qui tendait à la fois à réaffirmer les ambitions de la Communauté, à améliorer ses procédures de décision et à les démocratiser.

Elle considère que la portée du nouveau texte, qui opère la première révision d'ensemble des traités, ne pourra être appréciée que par la pratique qui en sera faite et qui seule permettra de dire si l'Acte unique n'est qu'une entreprise velléitaire sans conséquence notables, ou s'il constitue au contraire l'amorce peu spectaculaire mais efficace d'un nouveau départ de la Communauté.

Elle observe que les objectifs assignés à la Communauté par l'Acte unique ne constituent pas de véritables innovations mais plutôt la consécration de pratiques que les traités actuels permettaient déjà, fût-ce implicitement.

Elle observe également que les deux principales modifications institutionnelles opérées par l'Acte unique, à savoir le transfert de certaines matières sous un régime de majorité qualifiée dans les délibérations du Conseil et la création d'une « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen, ne peuvent être considérées, malgré leur intérêt, comme ayant définitivement réglé le problème du processus de décision au sein du Conseil et convenablement rétabli l'équilibre entre les institutions communautaires.

Elle est convaincue que l'Acte unique européen n'a pas plus résolu un problème institutionnel ancien rendu plus aigu par une Communauté de douze membres que le Conseil européen de Fontainebleau n'avait réglé durablement en juin 1984 le problème du financement futur de la Communauté.

Sur la prise de décision au sein du Conseil.

La Délégation rappelle que le principe du traité de Rome est que le vote à la majorité est la règle et l'unanimité l'exception dans les délibérations du Conseil, et que la pratique issue du « compromis de Luxembourg » de janvier 1966 avait dévié cette règle fondamentale.

Elle constate que l'Acte unique étend les cas où le Conseil se prononcera à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité, et qu'il n'a ni réglementé ni réduit l'usage du « droit de veto », contrairement aux orientations des travaux préparatoires.

Elle relève que l'Acte unique n'a pas généralisé le vote majoritaire ni repris la méthode de la « différenciation » de la règle communautaire, comme le proposait la majorité du « Comité Dooge » créé à Fontainebleau en juin 1984.

Elle ne méconnaît pas l'avantage de l'extension du vote majoritaire, mais elle souligne que le problème du « droit de veto » restera entier, dans de nombreux cas, faute d'avoir été traité par l'Acte unique.

Elle juge intéressant le mécanisme qui est institué par l'Acte unique dans certains secteurs et par lequel les mesures d'application de décisions prises à l'unanimité ne pourront être traitées qu'à la majorité qualifiée.

Elle estime que les matières transférées sous un régime de majorité qualifiée sont d'une importance appréciable et que la réforme pourrait créer les conditions propices à l'achèvement prochain du marché intérieur.

Sur la « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen

La Délégation constate que l'Acte unique européen a écarté le système de codécision entre le Conseil et le Parlement européen recommandé par le « Comité Dooge » au profit d'une navette entre les deux institutions par la création d'une seconde lecture dans la procédure d'examen des textes.

Elle souligne que la nouvelle « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen n'est applicable que dans des domaines définis, sur des matières limitativement énumérées dans le traité.

Elle estime que l'Acte unique donne là aussi une réponse modeste au problème du « vide démocratique » qui entache le processus communautaire de décision, car l'Acte ne modifie pas structurellement l'équilibre des pouvoirs établi par le traité de Rome entre les institutions mais se contente d'associer plus étroitement le Parlement européen à l'élaboration des normes sans lui accorder de nouveaux pouvoirs, même dans le domaine budgétaire.

Elle juge positif que la nouvelle procédure laisse intact le pouvoir de proposition de la Commission des Communautés, qui conserve ainsi le rôle d'initiatrice de la politique communautaire que lui assignent les traités.

Elle considère que le système des délais fixés par l'Acte unique et inspiré des initiatives récentes de réforme institutionnelle peut être bénéfique s'il incite les autorités compétentes à agir et à décider.

Elle note que l'unanimité requise au Conseil en deuxième lecture pour écarter des amendements approuvés à la fois par la Commission et le Parlement européen maintient le risque de blocage des décisions au niveau des ministres.

Elle exprime le souhait qu'une modification adéquate du règlement intérieur du Conseil permettra d'éviter qu'une proposition soit abandonnée faute d'avoir fait l'objet d'un vote du Conseil dans le délai requis.

Elle conteste fondamentalement la comparaison faite entre le Parlement européen et le Sénat français dans la procédure d'élaboration des normes, les deux institutions ne procédant pas de la même nature constitutionnelle.

Elle souligne qu'il ne saurait être question d'admettre une application anticipée de l'Acte unique européen et que son entrée en vigueur dépend de la décision souveraine donnée par les Parlements nationaux d'autoriser sa ratification.

Elle juge, en définitive, que l'Acte unique offre les chances, mais non les garanties, d'une relance de la construction européenne et engage pour cette raison les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement le texte lorsqu'elles en seront saisies en vue de sa ratification.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.

ANNEXE

NOUVEL ARTICLE 149 DU TRAITÉ DE ROME

1. Lorsqu'en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité. (1)

2. Lorsqu'en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris en coopération avec le Parlement européen, la procédure ci-après est d'application.

a) Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée dans les conditions du paragraphe 1 ci-dessus, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, arrête une position commune.

b) La position commune du Conseil est transmise au Parlement européen. Le Conseil et la Commission informent pleinement le Parlement des raisons qui ont conduit le Conseil à adopter sa position commune ainsi que de la position de la Commission.

Si dans un délai de trois mois après cette communication, le Parlement européen approuve cette position commune ou s'il ne s'est pas prononcé dans ledit délai, le Conseil arrête définitivement l'acte concerné conformément à la position commune.

c) Le Parlement européen, dans le délai de trois mois visé au paragraphe 2 b) peut, à la majorité absolue des membres qui le composent, proposer des amendements à la position commune du Conseil. Le Parlement européen peut également, à la même majorité, rejeter la position commune du Conseil. Le résultat des délibérations est transmis au Conseil et à la Commission.

Si le Parlement a rejeté la position commune du Conseil, celui-ci ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité.

d) La Commission réexamine dans un délai d'un mois la proposition sur la base de laquelle le Conseil a arrêté sa position commune à partir des amendements proposés par le Parlement européen.

La Commission transmet au Conseil, en même temps que sa proposition réexaminée, les amendements du Parlement européen qu'elle n'a pas repris, en exprimant son avis à leur sujet. Le Conseil peut adopter ces amendements à l'unanimité.

e) Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte la proposition réexaminée par la Commission.

Le Conseil ne peut modifier la proposition réexaminée de la Commission qu'à l'unanimité.

f) Dans les cas visés sous les points c), d), et e) ci-dessus le Conseil est tenu de statuer dans un délai de trois mois. A défaut d'une décision dans ce délai la proposition de la Commission est réputée non adoptée.

g) Les délais visés au § 2°) b) et f) peuvent être prolongés d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement européen d'un mois au maximum.

3. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long de la procédure.

(1) paragraphe inchangé.

CHAPITRE II

POLITIQUE AGRICOLE

A. — LE LIVRE VERT SUR LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SES SUITES

Rapporteur : M. Auguste CAZALET, Sénateur

- I. — Le Livre vert : les habits neufs de la rigueur budgétaire
- II. — Vers des organisations communes de marché à responsabilité limitée ?
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 29 janvier 1986

*
* * *

La Commission a adopté le 13 juillet 1985 un Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune (1). On a, a priori, toutes les raisons de se féliciter d'une telle initiative.

L'objectif est louable : répondre « au besoin de la population agricole d'avoir une vue plus précise des perspectives à moyen et long termes, pour elle-même et pour la génération suivante ». La méthode ne l'est pas moins : « mettre en place le cadre d'un dialogue (sic) entre les institutions communautaires, ainsi qu'avec les organisations professionnelles dans le but de définir » lesdites perspectives. Or en dépit de ces bonnes intentions, l'initiative inquiète plus qu'elle ne rassure.

L'expérience récente incite en effet à beaucoup de prudence : trop de « mémorandums », trop de rapports d'« orientation », trop de « mandats et de testaments » se sont déjà succédé pour n'aboutir en fin de compte qu'à *quelques mesures restrictives de plus*. Le dernier en date de ces exercices, la rationalisation de la politique agricole commune, issue du mandat de Stuttgart participe de la 3^{ème} fatalité : il a débouché en mars 1984 sur la mise en place des quotas laitiers, la discipline budgétaire et la baisse des prix, autant de *douloureux sacrifices dont les contreparties annoncées* — restauration de l'unité de marché et de la préférence communautaire, mise en place d'une « politique commerciale active » — *demeurent des perspectives lointaines et constamment reculées*.

Pourtant le choc de l'élargissement, l'inévitable ouverture de nouvelles négociations multilatérales comme les « nouveaux défis » qui se profilent à l'horizon de la fin du siècle et dont la Commission fait état pour justifier sa démarche, les difficultés financières chroniques enfin, offrent de *nouvelles et surabondantes raisons de cesser de gérer la politique agricole commune au jour le jour, de stopper le processus de décomposition d'une politique que le Livre vert qualifie à juste titre de « pierre angulaire de la construction européenne »*.

Il serait hasardeux de se montrer optimiste à cet égard. Ni la Commission, ni le Conseil ne semblent à l'heure actuelle capables de faire preuve du courage et de la volonté politique nécessaires pour s'élever au-dessus des divergences d'intérêts nationaux et des considérations étroitement financières et donc pour jeter les bases d'une nouvelle politique agricole véritablement cohérente.

(1) COM (85) 333 final

Dès lors, et cela explique bien des inquiétudes et bien des réactions négatives, l'on sent de façon plus ou moins confuse qu'il pourrait bien ne rien sortir du Livre vert si ce n'est des restrictions supplémentaires et que, selon toutes probabilités, les belles phrases qu'il contient n'ont finalement pour objet que de *faire accepter un renforcement des disciplines de prix de production*.

Le Livre vert, qui pourrait bien n'être que l'alibi ou la rationalisation — au sens d'auto-justification — de nouvelles, et plus rigoureuses encore, mesures restrictives, participe objectivement d'une entreprise de *légitimation de politiques malthusiennes*, préjudiciables au dynamisme de l'agriculture communautaire.

*
* *

C'est d'ailleurs bien ce que les parties intéressées ont compris, puisque le débat a eu tendance à se déplacer du Livre vert lui-même aux propositions sectorielles — relatives aux céréales et à la viande bovine — qu'il contribue à justifier.

I. — LE LIVRE VERT : LES HABITS NEUFS DE LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE

Bien que présenté comme un simple « *document d'options et de réflexion* », le Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune ne manque pas d'ambitions. L'exercice n'en est que plus décevant pour tous ceux qui, comme les membres de la Délégation, s'interrogent sur la réalité des perspectives et des options offertes et ont tendance à relever le manque de cohérence de la démarche de la Commission. La parution en décembre de propositions rectifiées, « ajustant — pour ainsi dire — le tir » n'ôte guère de pertinence à ces observations.

A. — Des perspectives en trompe l'œil ?

La Commission — au vu des travaux de six groupes d'experts (1) — a dressé une sorte de constat, à la fois actuel et prospectif, tout entier constitué de contraintes et d'incertitudes, dont la conjugaison a de quoi décourager le plus entreprenant des agriculteurs. On cherche en vain ou presque des perspectives comptant des vraies alternatives, des choix comportant de véritables options. Tel qu'exploré par la Commission, *le champ des possibles est singulièrement restreint* : l'avenir de l'agriculture révélé par le Livre vert est tout tracé. Et il est sombre.

La démarche de la Commission est simple. Elle s'articule en trois temps : la baisse des prix est inévitable ; les débouchés nouveaux sont limités et aléatoires ; des aides directes aux revenus sont nécessaires pour sauvegarder le modèle agricole européen.

1) *La baisse des prix, une mesure nécessaire et non suffisante.*

Pour la Commission, la première des priorités est l'élimination des excédents structurés. Celle-ci passe par une « *politique des prix réaliste et orientée vers le marché* ». Elle rappelle dans cette perspective qu'elle a conclu dans ses propositions de prix pour la campagne 1985-1986 « qu'il n'y a pas d'alternative à la poursuite d'une politique de prix adaptée aux réalités des marchés intérieurs et extérieurs ». Elle en tire d'ailleurs rigoureusement les conséquences.

(1) cf. en ce qui concerne la composition et les attributions de ces groupes d'experts, le rapport semestriel de la Délégation n° 325 Sénat (1984-1985).

- « le développement des prix (et d'éventuelles baisses en termes réels) dans le contexte d'une politique restrictive doit être de nature à donner des signes clairs aux producteurs, cette politique — la Commission pense évidemment à la baisse des prix... — doit être suffisamment marquée pour éviter que son effet ne soit compensé par les résultats du progrès technique... »

- « l'inertie inhérente au processus de production agricole peut et même doit imposer une certaine persévérance dans la pression à la baisse des prix car dans la mesure où nombre d'agriculteurs sont amenés à couvrir leurs coûts fixes par une production accrue, il peut s'écouler plusieurs années avant que la baisse des prix ne fasse sentir ses effets sur le niveau de la production. »

En d'autres termes, *la Commission privilégie la fonction économique d'orientation de la politique des prix « au détriment de sa fonction sociale d'aide au revenu »* ne serait-ce au surplus qu'en raison d'un manque de sélectivité qui lui interdit d'assurer convenablement cette dernière.

La seule alternative à cette politique serait l'instauration de restrictions quantitatives. Mais il ne s'agit que d'un pis-aller comportant toute une série d'inconvénients parmi lesquels « les problèmes de négociation, de gestion, de contrôle et de révision des quotas, ainsi que le gel des structures de production qui inhibe le développement de la productivité et empêche la spécialisation régionale dans la Communauté ; un tel système crée une rente de situation dans le sens d'un droit à produire et également un risque de renationalisation »... « les quotas ne sauraient être qu'un palliatif. » On ne saurait mieux dire, et on peut simplement regretter que la Commission n'ait pas découvert les inconvénients des quotas avant d'en faire l'expérimentation en vraie grandeur au détriment des producteurs de lait européens.

Nécessaire, la politique des prix n'est cependant pas suffisante selon la Commission. Dans le cas des céréales elle ne permettrait pas à elle seule de rétablir les équilibres des marchés. Aussi la Commission préconise-t-elle d'avoir recours à d'autres mesures connexes telles, un mécanisme révisé de seuils de garantie, des systèmes de coresponsabilité assortie ou non de la création d'un office associant les professionnels à la politique d'exportation, la modification du calendrier d'intervention, voire le gel des superficies...

2) De nouveaux débouchés limités et aléatoires.

La Commission passe en revue les palliatifs possibles à la baisse des prix : développement des cultures alternatives, reconversion des activités, diversification des débouchés... *Mais tout se passe comme si, à force de prudence, elle s'ingéniait à leur ôter toute portée* au point de faire douter du sérieux de certaines de ses propositions, qui paraissent peu dignes de la caution de la Commission, tant elles sont hors de proportion avec les problèmes économiques et sociaux en cause.

a) Le développement de cultures alternatives

La Commission ne dissimule pas que le développement des cultures alternatives ne constitue pas une solution miracle aux difficultés d'écoulement des productions excédentaires et à la baisse des prix.

Sans doute omet-elle de signaler que la politique communautaire — qui ne s'est guère souciée ces dernières années, pour des raisons essentiellement budgétaires, de développer les cultures déficitaires, quand elle ne les a pas limitées par des seuils de production — n'a rien fait pour faciliter de possibles reconversions.

On cherche en vain des perspectives réelles de reconversion des productions, à l'exception peut-être sur des grandes surfaces, de la substitution de protéagineux aux céréales, dont la Commission souligne toutefois les conséquences financières, en l'absence de protection du marché. De fait, les propositions tendant à remplacer les céréales par des productions ligneuses, les productions fruitières par la culture du jojoba ou celle de fruits secs — amende, noi-

sette, caroube, pistache — celles tendant au développement des cultures spécialisées — plantes médicinales, petits fruits — ou des petits élevages — apiculture, pisciculture — apparaissent franchement marginales.

b) *La reconversion et la diversification des activités*

La solution des problèmes actuels de l'agriculture passe sans doute en partie par la création d'emplois non agricoles. Soit. Et c'est donc à bon droit que la Commission insiste sur cet aspect des choses — si elle n'avait pas tendance à l'oublier dès lors qu'il s'agit de définir les moyens de la politique régionale et de la politique des structures agricoles.

Encore faut-il que ces considérations ne servent pas de prétexte à des solutions, que l'on a bien du mal à ne pas considérer comme assez dérisoires, voire tout simplement fantaisistes. C'est ainsi que l'on peut légitimement s'étonner de voir proposer, fût-ce à titre accessoire, ou en tant que solution « micro-économique » (sic), que les agriculteurs deviennent gardiens de réserves écologiques, qu'ils complètent leurs revenus en se consacrant à l'artisanat ou à « l'agro-tourisme ». D'autres idées paraissent moins folkloriques mais tout aussi irréalistes car s'il existe bien « des possibilités limitées pour que certaines familles rurales puissent rester sur l'exploitation en utilisant la totalité de leurs terres à des fins non agricoles : camps de vacances, parcs de loisirs, terrains de golf », on oublie facilement que de tels projets exigent d'immobiliser d'importantes quantités de capitaux.

c) *Les nouveaux débouchés industriels*

Assez réservée vis-à-vis des perspectives d'utilisation de l'éthanol comme matière première énergétique, la Commission se montre plus confiante quant au développement des usages industriels du sucre et des matières amylacées.

— Le bio-éthanol

L'usage de l'alcool d'origine agricole comme source alternative d'énergie d'avenir reste, selon la Commission, très controversé. L'usage du bio-éthanol comme carburant, déjà développé au Brésil, ne lui apparaît en tout cas guère envisageable dans la Communauté. Reste son utilisation possible comme additif ou comme composant de l'essence : techniquement, le bio-éthanol pourrait se substituer au plomb pour augmenter le taux d'octane de l'essence.

Cependant, les prix des produits utilisables pour le même usage étant inférieurs de 25 à 70 % à celui du bio-éthanol, la mise en place d'une « filière-éthanol » supposerait, outre la création d'unités de transformation, actuellement quasi-inexistantes sauf pour la transformation du sucre, la suppression de l'écart de prix, charge que le budget communautaire ne pourrait à lui seul assumer. Le poids financier de l'opération risquerait donc d'apparaître rapidement dissuasif, d'autant que la production de bio-éthanol n'offrirait en tout état de cause de débouché que pour un volume relativement limité de produits agricoles.

— Le sucre et l'amidon industriels

L'usage industriel du sucre et de l'amidon est, en revanche, déjà important et susceptible de connaître des développements significatifs grâce aux nouvelles techniques applicables à la production de protéines ou de plastiques biodégradables. D'ici la fin des années 1990, les utilisations industrielles de ces matières pourraient ainsi passer de 1,7 à 3 millions de tonnes, la quantité de sucre mise en œuvre, actuellement très modeste, pouvant atteindre 0,5 million de tonnes.

Encore faut-il, pour que ces nouveaux usages bénéficient à l'agriculture européenne, que les matières premières communautaires soient offertes à un prix compétitif : c'est l'objet de propositions déjà soumises au Conseil par la Commission.

— La Commission envisage également d'étudier l'évolution possible de la consommation humaine, et les débouchés potentiels de certaines productions excédentaires (vin, jus de raisin...).

d) *Le Commerce extérieur*

Dans ce domaine crucial, tout se passe comme si, à force de précautions — à l'évidence non oratoires — et au nom d'un *réalisme politique, économique et budgétaire délibérément dissuasif*, la commission se réfugiait dans l'immobilisme pour *se satisfaire d'un statu quo* dont elle sait qu'il est non seulement une des causes majeures du dérèglement de la politique agricole commune, mais encore l'obstacle principal à sa rationalisation.

Les exportations

La Commission part du principe que la C.E.E. restera présente sur les marchés extérieurs et maintiendra le système des prélèvements et restitutions, garant de la préférence communautaire. Elle estime que dans la perspective d'une concurrence accrue sur les marchés extérieurs, la révision des mécanismes actuels mis en place alors que la Communauté était exportatrice s'impose. Mais la « *réelle politique d'exportation* » — par opposition au simple « *écoulement d'excédents* » — que le *Livre Vert* appelle de ses vœux, semble se résumer à l'*idée qu'« une fraction croissante des risques liés à l'exportation doit être assumée, sous une forme ou sous une autre, par les producteurs eux-mêmes.*

À côté de cette orientation — qui est de loin la plus claire — la Commission envisage toute une *série de mesures complémentaires telles :*

— *La différenciation des restitutions selon la qualité et la destination des produits* ainsi que le recours accru aux procédures d'adjudication des restitutions. La réduction de celles-ci est évoquée de façon indéfinie, donc inquiétante — pour répondre à certaines critiques « *spécifiques* » et en particulier au fait que lorsque la Communauté est un des principaux exportateurs mondiaux, il devient difficile, sinon impossible d'identifier un prix mondial représentatif sur lequel calculer le montant de la restitution à fixer ;

— *l'intervention de la Communauté dans le domaine des crédits à l'exportation* sous des formes variées : harmonisation de l'assurance crédit voire prise en charge des risques de non-remboursement par un fonds ad hoc alimenté par les cotisations des exportateurs eux-mêmes, limitation du risque de charge par l'octroi de crédits en Écus, bonification d'intérêt ;

— la mise en place d'un « *instrument intermédiaire* » entre l'*aide alimentaire* et l'*exportation commerciale* « qui faciliterait l'achat commercial de produits alimentaires à des conditions de faveur tout en tenant compte des priorités de la politique de développement ».

Les importations et la préférence communautaire

Tout en réaffirmant le principe de la préférence communautaire, la Commission se borne à envisager un « *rééquilibrage* » de son régime de protection, en négociant l'abaissement de la protection « *haute* » c'est-à-dire consistant en des prélèvements variables contre un relèvement de la protection « *basse* » concernant les produits soumis à des droits faibles ou nuls.

Cette timide proposition, avancée de surcroît sans grande conviction, est très en retrait par rapport aux prises de positions antérieures de la Commission.

Le moins que l'on puisse dire d'abord est que *la Commission n'y croit guère* : « un tel changement nécessiterait des négociations difficiles, car des augmentations de certains taux de protection faibles ou nuls actuellement consolidés, risquent de frapper des partenaires commerciaux qui ne sont pas suffisamment intéressés à la réduction de la production élevée que la Commission pourrait offrir en contrepartie ». La Commission a d'ailleurs une façon très significative de tempérer ce pessimisme pour l'avenir en vue de mieux le conforter dans l'immédiat. Elle poursuit en effet en affirmant : « il ne faut cependant pas exclure (sic) que dans une négociation multilatérale globale agricole, impliquant des modifications majeures de consensus entre les différents partenaires, des progrès puissent être faits dans le sens d'une meilleure harmonie du régime extérieur communautaire ». Mais l'on notera ensuite que le « *COM 500* » élaboré à la suite du « *mandat de Stuttgart* » était à cet égard beaucoup plus « *offensif* », puisqu'il préconisait la révision des concessions commerciales, la taxation des matières grasses végétales et la réduction des importations de P.S.C. Il est vrai que le sort réservé à ces propositions a pu légitimement décourager la Commission de les présenter à nouveau...

3) *La panacée des aides directes.*

L'équation du Livre vert est simple : baisse des prix, plus ou peu de débouchés nouveaux, plus, obligation de maintenir des emplois agricoles dans les régions où il n'y a pas de possibilité de reconversion, égalent nécessité d'aides directes au revenu.

La Commission montre l'importance qu'elle attache à cette « solution » en fournissant une estimation du coût de ces aides. Cette estimation est toutefois limitée à l'Europe à Dix, ce qui lui retire beaucoup de son intérêt (1).

En outre, aucune précision n'est donnée quant à la répartition de leur coût entre le budget communautaire et les États membres. Une seule certitude ou presque : la part du financement national devra être substantielle puisque la participation de la Commission « ne pourrait pas ne pas tenir compte des restrictions budgétaires dans d'autres secteurs de l'activité communautaire ».

Tout en insistant sur le fait qu'elle se borne à présenter des « options » qui ne préjugent pas des « choix éventuels », la Commission présente quatre types d'aides envisageables : un régime de préretraite, un régime d'aide transitoire réservé aux entreprises « économiquement viables », un régime « social » de complément de revenu, et enfin un régime d'aide à la cessation d'exploitation.

a) *La pré-retraite*

Elle pourrait être versée aux exploitants cessant leur activité à partir de 55 ans et jusqu'à leur retraite. Limitée aux exploitants « à titre principal », elle devrait être d'un montant suffisant pour être attractive — 3 à 4 000 Écus par an, soit de 21 à 28 000 F. La Commission estime que 15 % environ des agriculteurs intéressés pourraient demander à bénéficier de cette aide, et estime en conséquence son coût entre 270 et 360 millions d'Écus par an.

b) *L'aide structurelle à l'adaptation des exploitations agricoles*

Elle aurait pour but de remédier aux difficultés économiques et financières consécutives à la baisse des prix pour les entreprises ayant consenti des investissements importants. Elle pourrait être réservée aux exploitants « professionnels » — c'est-à-dire qui consacrent plus de la moitié de leur temps à l'agriculture et en tirent au moins la moitié de leur revenu — dont le revenu ne dépasserait pas un certain pourcentage — 75 % — du revenu comparable — revenu salarial moyen brut — à l'échelon national.

L'aide serait temporaire, 5 ans, et dégressive, calculée sous forme d'indemnité forfaitaire par unité de production. Elle pourrait bénéficier à environ 1,9 million d'exploitants, et son coût varierait entre 4 et 6 milliards d'Écus sur cinq ans en fonction du mode de calcul de l'aide.

c) *L'aide sociale*

La Commission la définit comme un régime d'aide de « dernier recours » hautement sélectif. Il s'agirait d'une aide différentielle permettant à ses bénéficiaires d'atteindre un niveau de revenu égal à un pourcentage à déterminer — la Commission cite le chiffre de 50 % du « revenu comparable » dans la région. Cette aide pourrait n'être pas transmissible et devrait être assez peu élevée pour ne pas supprimer toute incitation à la reconversion professionnelle. Elle pourrait venir en complément d'un « contrat d'entretien à des fins écologiques ». Cependant la Commission estime que 1 million à 1,5 million d'exploitants pourraient avoir vocation à cette aide, dont le coût annuel serait de l'ordre de 1 milliard d'Écus.

(1) La Commission précise que les sommes en cause dans la Communauté à Douze seraient notablement supérieures, ce qui n'est pas pour surprendre compte tenu de l'impact que l'élargissement aura sur le nombre des exploitations (+ 50 %) et l'effectif de la population active agricole (+ 35 %).

d) *l'aide à la cessation d'exploitation*

Elle pourrait être prévue dans deux hypothèses :

— l'abandon du droit à produire, et, éventuellement, la « mise hors culture » de terres, qui pourraient être achetées ou louées à long terme à des fins non agricoles, telles la création de réserves écologiques ou de parcs de loisirs ou le reboisement ;

— l'abandon du droit à produire des productions excédentaires ou fortement aidées et la reconversion vers d'autres productions moins aidées : en ce cas, l'aide serait une « aide de transition » dégressive.

La Commission ne fixe pas le montant des aides compensant l'abandon du droit à produire : elle indique toutefois qu'elles « devraient au moins compenser totalement la perte du revenu agricole ».

*
* *

Parler de perspectives en trompe-l'œil — même avec un point d'interrogation — à propos d'un document qui examine systématiquement avec sérieux et parfois avec courage les possibilités de développement de l'agriculture européenne peut paraître injuste et ce d'autant plus que cet effort de clarification s'effectue dans le respect affiché pour les principes de base de la politique agricole commune. C'est précisément cette *fausse symétrie entre la continuité et le changement, entre l'allégeance inconditionnelle mais rituelle aux principes et la soumission sans conditions aux réalités qui paraît critiquable* : débarrassé des propositions positives — au demeurant fort timides — et des déclarations de principe, rassurantes mais sans portée concrète — le Livre vert pourrait bien révéler sa véritable nature, c'est-à-dire apparaître comme les habits neufs mais transparents de la rigueur budgétaire.

B. — Une démarche a priori peu cohérente

La référence constante aux réalités comme le souci de repérer les problèmes et les choix fondamentaux auraient dû suffire à garantir la cohérence de la démarche de la Commission. Or tel ne semble pas être le cas, faute pour celle-ci d'avoir été au bout de sa logique politique et économique.

1) *Les impasses et les silences du discours politique*

Certes la Commission accumule les protestations de courage politique. Elle affiche de *nobles ambitions* pour la politique agricole commune — « Fournir aux agriculteurs des perspectives positives » et « l'espoir d'un cadre plus sain pour les générations à venir » — tout en affirmant que « face aux aspirations de la population agricole européenne, il serait aussi injuste de présenter de fausses perspectives que de ne pas en offrir ». Bref, la Commission veut parler vrai.

Sans doute la Commission poste-t-elle d'emblée le « vrai problème » — à savoir l'Europe veut maintenir un grand nombre d'agriculteurs en activité — mais pour l'escamoter aussitôt en postulant — à juste titre — immédiatement que « seule une réponse positive peut être apportée à cette question » et que le modèle américain « n'est si souhaitable ni possible » en Europe. Dont acte. On eût aimé cependant que la Commission tirât sans attendre les conséquences d'une telle évidence en termes d'avantages et de prix à payer par la société.

Sans doute encore la Commission évoque-t-elle la « nécessité de choix » et s'efforce-t-elle de les repérer systématiquement en vue de permettre à chacun — à tous les niveaux — de décider de son avenir en connaissance de cause mais c'est pour les enfermer du même coup « dans les limites résultant de l'application des directives financières, ce qui — précise-t-on au cas où le lecteur n'aurait pas compris tout de suite... — revient à dire que le taux de croissance des dépenses agricoles doit être inférieur au taux de croissance des ressources propres ». Parfaite illustration de l'art

— il est vrai assez répandu — qui consiste à n'affirmer une chose que pour l'assortir immédiatement de restrictions ou de conditions telles qu'elle en est, pour ainsi dire, vidée de toute substance.

D'une façon générale, tout se passe comme si la Commission, dans le Livre vert, s'arrêtait en chemin pour n'asséner que des demi-vérités et ne proposer que des demi-mesures comme si la Commission, par une sorte d'inconséquence ou par une prudence politique proche de l'hypocrisie, s'efforçait de dissimuler sa soumission aux réalités budgétaires et économiques par l'invocation quasi-rituelle des principes du Traité de Rome. Il n'est pas jusqu'au recours à l'analyse économique (1) qui ne vienne en définitive exacerber les contraintes financières : *l'évaluation rigoureuse et donc prudente des débouchés aboutit à un scepticisme généralisé, qui ne fait que rendre plus incontestables les dures réalités budgétaires.*

2) Les failles et les lacunes du raisonnement économique

Au flou politique fait écho une certaine incohérence dans la démarche économique qui résulte de l'accumulation d'« oublis » et surtout de contradictions tant avec les principes de la politique agricole commune qu'avec ceux du Livre vert lui-même.

Bien qu'elles puissent simplement procéder d'une compilation trop hâtive des suggestions présentées par les experts, ces contradictions sont révélatrices de *l'ambiguïté d'une démarche qui, tout en se donnant explicitement pour objectif la rénovation de la politique agricole commune, débouche en fin de compte sur un certain désengagement de la Communauté dans le financement comme dans la définition de celle-ci.*

a) Les contradictions refoulées ou escamotées

En premier lieu, la baisse des prix et les aides aux revenus *contredisent directement*, quelque présentation qu'en donne la Commission, *les principes qui, selon le Traité, doivent présider à l'organisation de la politique agricole commune :*

— le soutien du revenu par les prix et la garantie d'un « revenu équitable » dans l'agriculture tout comme la prise en compte des structures sociales agricoles et de la prédominance de l'exploitation de type familial n'apparaissent guère compatibles avec une politique de baisse systématique des prix réels ;

— la solidarité financière : on voit mal comment des aides individuelles au revenu assurées au moins en partie par les États membres n'auraient pas pour effet de faire peser les charges les plus lourdes sur les États membres dans lesquels le secteur agricole est le plus important et le moins rentable, c'est-à-dire dans les États les plus pauvres de la Communauté ;

— l'égalité des conditions de concurrence : il sera bien difficile d'éviter que la multiplication d'éventuelles aides nationales au revenu ne fausse la concurrence entre les producteurs ;

— le rétablissement de l'unité des prix : une politique de baisse des prix réels rendrait pratiquement impossible la poursuite du démantèlement des montants compensatoires monétaires positifs.

En second lieu, les options fondamentales du Livre vert apparaissent également *difficilement conciliables avec les préoccupations relatives à l'emploi, à l'environnement, et au risque de renationalisation dont la Commission souligne l'importance.*

Dans l'introduction du Livre vert la Commission affirme, comme on l'a vu, que : « une agriculture sur le modèle de celle des États-Unis d'Amérique, avec de vastes espaces agricoles et peu d'agriculteurs, n'est ni possible ni souhaitable dans nos conditions européennes pour lesquelles l'unité de base reste l'exploitation agricole familiale » et que la Communauté doit apporter une réponse positive « à la question de savoir si elle souhaite maintenir un grand nombre d'agriculteurs dans ce secteur ».

(1) peu systématique il est vrai dans des documents se caractérisant traditionnellement par la prédominance des préoccupations financières sur les considérations économiques.

Il reste malheureusement à démontrer que de telles affirmations sont compatibles avec une politique de prix bas. Comment ne pas craindre en effet que celle-ci n'accentue la compétitivité des grandes exploitations pratiquant la monoculture intensive ou l'élevage « industriel », et accélère la disparition du « modèle européen traditionnel », fondé sur la petite exploitation familiale et la polyculture. Les « indications » fournies par la Commission sur le nombre d'exploitants que la baisse des prix contraindrait à la retraite anticipée ou à la cessation d'exploitation, menacerait de faillite ou rendrait tributaire d'une aide sociale, suffisent à apprécier à leur juste niveau les perspectives offertes à la petite exploitation familiale.

La politique des prix prônée par la Commission est également antinomique avec les préoccupations relatives à la préservation de l'environnement, à la qualité des produits et à la conservation des paysages dans la mesure où elle ne peut qu'inciter au remembrement, à l'exploitation industrielle ou « hors sol » et à la production de masse. Il est en outre contradictoire de prétendre à la fois contraindre les agriculteurs au rendement et à la baisse des prix de revient et leur conseiller de n'utiliser que modérément des engrais et pesticides en vue de « promouvoir les pratiques culturales qui conservent l'environnement rural et protègent des sites spécifiques ».

Mais la plus remarquable des contradictions internes du Livre vert reste cependant sans conteste celle qui résulte d'une « logique » tendant à *lutter contre la renationalisation de la P.A.C. par un système d'aides au revenu versées au moins pour partie par les États membres.*

Il est à noter, que cette contradiction en cache une autre : le glissement, au nom de contraintes financières, d'un système de soutien par les prix vers un système d'aides directes au revenu généralement considéré comme plus coûteux pour les finances publiques.

b) *Les difficultés éludées :
élargissement et échanges extérieurs*

La démarche de la Commission pêche également par un certain nombre de lacunes. Ainsi certaines des contradictions soulignées ci-dessus découlent-elles de la *méconnaissance des effets pervers consécutifs à la baisse des prix réels*. Ceux-ci consistent non seulement dans un « effet revenu » — classique en économie politique — tendant à inciter les producteurs à produire plus à court terme pour compenser la diminution de leurs revenus mais encore dans toute une série de conséquences négatives déjà évoquées en matière d'environnement, d'emploi ou de structures... Autrement plus grave est cependant *l'escamotage de problèmes consécutifs à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté* et des possibilités offertes par les débouchés extérieurs.

Les conséquences de l'élargissement ne sont évoquées qu'incidemment, plus d'ailleurs comme un facteur d'incertitude que de changement voire de troubles pour le fonctionnement de la politique agricole commune. On chercherait vainement une analyse un tant soit peu argumentée de l'impact de l'élargissement sur le fonctionnement et l'équilibre financier de la politique agricole commune. Les développements du Livre vert sont purement descriptifs, au motif que « la Commission a eu comme souci, au cours de cet exercice de réflexions sur les options d'avenir, de ne pas confronter ces options avec des éléments touchant aux négociations en cours »... Prudence admirable mais ô combien commode...

On ne peut s'étonner enfin que cette réflexion ambitieuse sur l'avenir de la politique agricole commune n'accorde qu'une *place secondaire à l'analyse des échanges agricoles internationaux et des perspectives offertes par l'adaptation de la politique commerciale commune*. La Communauté est l'une des deux ou trois premières puissances agricoles du monde et l'on ne peut imaginer l'avenir de ses agriculteurs sans se pencher au préalable sur celui du commerce mondial des produits agricoles.

A cet égard, la Commission se montre prudente, voire franchement pessimiste :

« Même si l'on reste optimiste quant aux perspectives de l'évolution de la demande extérieure, il faut être conscient des risques d'une nouvelle intensification de la concurrence sur le marché mondial. D'autres producteurs et exportateurs agricoles, qui parfois même disposent

de structures de production meilleures, bénéficieront du même avantage dû aux progrès techniques que l'agriculture européenne. Beaucoup de pays qui, dans le passé, importaient des denrées alimentaires, cherchent à développer leur propre potentiel agricole et commencent à y parvenir — par exemple, l'Inde et la Chine. Avec de telles augmentations de la production, la concurrence internationale va sans doute s'accroître ; si les nouvelles orientations vers des prix plus bas que l'on observe dans la politique agricole des États-Unis se confirment, il peut en résulter une tension accrue sur les marchés mondiaux. Tous ces éléments, pris ensemble, laissent à penser qu'il existe des possibilités de poursuivre l'accroissement des exportations de produits agricoles de la Communauté, mais pas nécessairement à la même cadence que ces dernières années, ni pour les mêmes produits. »

La Commission croit d'autant moins dans les possibilités d'expansion des débouchés extérieurs qu'elle estime que la Communauté doit — sous réserve de réciprocité — « contribuer à restaurer l'ordre et la stabilité pour éviter les conflits sur les marchés mondiaux ».

Telle n'est pas l'attitude du Commissariat général du Plan qui, dans un rapport intitulé « pour un rôle actif de la C.E.E. sur la scène agricole internationale », estime qu'entre deux attitudes également contestables — entre le défaitisme de celui pour qui le marché mondial est saturé et l'incohérence de celui pour qui il est illimité compte tenu de l'immensité des besoins — il y a place pour une vision objective des échanges mondiaux agricoles ».

Le rapport du Commissariat n'est pas opposé à celui de la Commission sur tous les plans : lorsqu'il affirme par exemple que « l'offre mondiale potentielle de produits agricoles devrait, dans les quinze prochaines années, excéder largement la demande » ou que « si des possibilités d'élargissement des débouchés internes existent bien, elles sont limitées (1). « Nécessaires à une meilleure gestion des surplus communautaires, les nouveaux débouchés possibles ne sont pas une alternative à la nécessité d'exporter. »

Au niveau des propositions, le Commissariat au Plan rejoint dans certains cas la Commission des Communautés — et notamment pour se déclarer favorable au principe de la prise en charge partielle par les producteurs du supplément d'exportation. Mais il apparaît globalement nettement moins timoré en préconisant une série d'orientations (2) — destinées à « traduire pratiquement la volonté commerciale de la C.E.E. et sa présence, désormais reconnue comme permanente, sur les marchés agricoles internationaux » — qui par contraste soulignent la timidité des propositions de la Commission. On notera à cet égard que ce n'est qu'indirectement que celle-ci évoque le lancinant problème des accords cadres à l'exportation : « la disponibilité au niveau communautaire de crédits à l'exportation, couplée avec des garanties de solvabilité, pourrait d'ailleurs renforcer l'attractivité d'accords cadres de livraisons pluri-annuelles (cf. proposition de la Commission datant de 1981 sur laquelle la Commission demande que le Conseil se prononce.) » Mais comment ne pas s'étonner de la passivité de la Commission face à l'inertie du Conseil...

Mais la timidité de la Commission est encore plus flagrante lorsqu'elle aborde la question de l'adaptation de la politique commerciale. Evoquant — comme on l'a vu — la possibilité

(1) Par exemple pour les céréales, on peut chiffrer, à l'horizon 2000, entre 5 et 8 millions de tonnes les utilisations industrielles envisageables (éthanol, produits amylacés, céréales associées à la lysine ou la méthionine), et à 6 millions de tonnes, les exportations vers la péninsule ibérique. Le total représente entre 1/5 et 1/4 de l'excédent 2000 potentiel prévu.

(2) Le rapport a tracé quatre orientations :

1. définir une stratégie adaptée à chaque zone géographique, notamment par des contrats à long terme comportant le cas échéant des accords de troc en ne perdant pas de vue que, compte tenu du développement de la transformation locale, ce ne seront plus uniquement des produits alimentaires qui seront échangés mais des services, des technologies ou des équipements nécessaires au fonctionnement d'entreprises nouvellement implantées ;

2. adapter les pratiques communautaires par une politique de stockage à moyen terme ou par la création de nouveaux outils permettant de saisir les opportunités commerciales à tout moment et de prévoir la participation des professions intéressées ;

3. développer l'ingénierie financière pour réduire la discontinuité du régime actuel qui associe un crédit export de 180 jours maximum et — trop rarement — des crédits acheteurs de deux ou trois ans résultant de protocoles intergouvernementaux ;

4. réévaluer toutes les dimensions de la fonction commerciale en favorisant — notamment dans le cadre de groupements d'intérêt économique européens — la constitution d'associations d'exportateurs en libéralisant au maximum des procédures d'arbitrage et en mettant l'accent sur la nécessité de vendre à la fois un produit et la logistique de l'échange.

que nos partenaires commerciaux ne soient « pas intéressés » par l'échange d'un relèvement de la « protection basse » contre un abaissement de la « protection haute », la Commission témoigne sans doute de réalisme mais également d'une absence de volonté politique. On est loin de l'attitude que l'on ne pourrait guère pourtant qualifier d'offensive, prise en réponse au mandat de Stuttgart, considérant que les sacrifices rendus nécessaires par l'adaptation de la politique agricole commune devaient être partagés équitablement entre les producteurs communautaires et les partenaires de la Communauté, la Commission proposait trois mesures : une limitation « rapide et effective » des importations de produits de substitution des céréales, la révision de certaines concessions commerciales — accordées notamment à la Nouvelle Zélande — et l'instauration d'une taxe non discriminatoire sur les matières grasses végétales.

Cet abandon implicite de positions adoptées en réponse au mandat de Stuttgart (1) interdit en fait à la politique agricole commune de retrouver un équilibre durable. En reculant sous la pression des États membres les plus soucieux d'éviter tout conflit avec les États-Unis, en s'abritant derrière les inévitables perturbations micro-économiques qui pourraient résulter d'une modification de la protection extérieure, la Commission ne se montre pas seulement inconsciente avec elle-même, elle fait aussi preuve d'incohérence avec ses propres objectifs dans la mesure où les excédents qu'elle veut combattre procèdent pour une large part des distorsions de concurrence résultant du caractère déséquilibré de la protection extérieure.

C. — Des premières orientations relativement modérées

Dans son Livre vert sur les perspectives de l'agriculture européenne, la Commission s'était efforcée d'exposer, de façon aussi neutre et réaliste que possible, les choix auxquels est confrontée la politique agricole commune. Avec sa communication sur « l'avenir de la politique agricole commune » (2) présentée le 18 décembre 1985 à l'issue d'une intense concertation, la Commission est censée prendre parti et faire connaître ses préférences. En réalité, il y a peu de différences sur le fond : les perspectives dressées par le Livre vert n'offraient guère d'alternatives tandis que les options étaient suffisamment caricaturales pour ne pas engendrer d'hésitations. Ce qui est nouveau, ce serait plutôt le ton plus modéré. Un style plus soigné, une argumentation plus nuancée ont gommé une bonne part des aspérités de la position de la Commission qui paraît désormais plus acceptable tant en ce qui concerne les objectifs que les moyens d'une redéfinition de la politique agricole commune et ce, même si certaines orientations de fond restent toujours aussi critiquables.

1) Des objectifs plus modestes

Plus souple dans sa rédaction, le nouveau document de la Commission apparaît sensiblement plus raisonnable en mêlant d'emblée habilement l'acceptation des réalités et le respect des choix des intéressés : on continue de dénoncer les « gaspillages de ressources difficiles à justifier » mais seulement après avoir reconnu la légitimité d'un certain nombre d'attitudes ou de revendications : attachement à l'exploitation familiale, refus de la marginalisation économique, volonté de voir reconnu le rôle de l'activité agricole dans l'aménagement du territoire.

De même la Commission a-t-elle eu la bonne idée de faire précéder l'énoncé des objectifs de la reconnaissance de l'inertie des processus productifs agricoles et d'en tirer immédiatement, avant même que de parler d'adaptation, les conséquences : « il serait donc illusoire de prétendre le faire par une action drastique et ponctuelle ou escompter des effets spectaculaires immédiats ou à très court terme ». La Commission tient — on serait tenté de dire enfin — le langage de la responsabilité lorsqu'elle affirme qu'« il faut avoir à l'esprit que la situation

(1) on note qu'au lieu de demander la répartition équitable des efforts d'ajustement, la Commission se contente d'indiquer que « la Communauté pourrait se prévaloir du fait qu'elle s'est engagée dans un processus d'aménagement de la politique agricole commune comportant des disciplines accrues au niveau de la production et que cela crée certains droits de dérogation dans les engagements du G.A.T.T. »

(2) COM. (85) 750

actuelle des marchés agricoles résulte certes des choix librement exprimés par les agriculteurs dans le cadre de la gestion de leur entreprise mais aussi des orientations de politique agricole arrêtées par les institutions communautaires au cours de plus de vingt ans de vie de la P.A.C., sans oublier l'action, plus ou moins concordante, développée dans le cadre des politiques agricoles nationales. Cette responsabilité partagée doit être reconnue et assumée de part et d'autre. »

On applaudit également lorsque la Commission poursuit en déclarant que « si l'on veut atteindre le but souhaité, il y a lieu de définir une action s'étendant sur plusieurs années en sachant que la cohérence et la continuité dans la mise en œuvre s'avèrent tout aussi importantes et même plus que l'intensité des mesures arrêtées au cours d'une année donnée. Afin d'éviter des déceptions injustifiées, il faut, en outre, être conscient que les effets escomptés ne pourront se réaliser que progressivement. »

Dès lors, les multiples objectifs de la Commission — modération de la charge budgétaire, diversification et amélioration qualitative de la production, prise en considération des problèmes de revenu des petites exploitations familiales, soutien de l'activité agricole en vue de la sauvegarde de l'environnement, sensibilisation des agriculteurs à l'écologie, préparation de l'agriculture aux grandes mutations technologiques — prennent une allure immédiatement plus raisonnable.

2) *Des moyens moins radicaux*

En premier, la Commission a pris acte de l'opposition des agriculteurs aux quotas ainsi que de leur méfiance à l'égard d'un régime généralisé d'aides directes aux revenus.

De même en ce qui concerne les prix, la Commission réaffirme qu'une politique restrictive s'impose mais pour faire savoir désormais qu'« elle est toutefois consciente des limites dans lesquelles cette politique est appelée à agir ». Elle s'interroge enfin sur les conséquences effectives de celle-ci. Les développements méritent d'être cités in extenso tant ils sont significatifs du *nouveau réalisme de l'approche de la Commission* :

« Une réduction des prix institutionnels, même si elle était drastique, n'agirait sur le niveau de la production que progressivement et elle n'aurait vraisemblablement que des effets limités sur la consommation en raison de la relative inélasticité de la demande des produits agricoles.

Une politique rigoureuse, comportant une baisse générale des prix entraînerait en outre des conséquences très inégales sur les revenus, en raison de la grande hétérogénéité des structures à l'intérieur de la Communauté, encore accentuée par l'élargissement à l'Espagne et au Portugal. Parmi les options évoquées dans le Livre vert, en vue de pallier à cet inconvénient, figure l'octroi d'aides directes, par exemple des aides destinées à intégrer les revenus des ménages agricoles, ou des aides à caractère plus économiquement viable dans le long terme. Or le recours généralisé aux aides de cette nature paraît difficile, compte tenu des réalités économiques et structurelles très diversifiées qui caractérisent actuellement la Communauté, pour des raisons à la fois administratives et budgétaires ; des aides directes à caractère plus ponctuel pourront, par contre, s'avérer un instrument complémentaire utile dans la gestion des marchés ou pour atténuer certains problèmes structurels. »

L'argumentation de la Commission en vue d'un assouplissement des mécanismes de l'intervention est, dans cette nouvelle perspective, présentée de façon plus acceptable. L'intervention a perdu sa fonction originare de filet de sécurité au fur et à mesure que la Communauté est passée, secteur après secteur, du déficit à l'excédent. Par suite du tassement progressif des prix de marché, l'intervention est devenue « un débouché en soi », particulièrement attractif car « elle évite l'effort et le risque de la commercialisation » et qui en définitive « stimule une offre artificielle sans possibilité réelle d'écoulement ». Force est effectivement de constater qu'« il y a lieu de prévoir des aménagements du système afin d'éliminer certaines rigidités et faire en sorte que l'intervention revienne à sa fonction originare ».

Toute aussi significative de la nouvelle attitude de la Commission est son analyse du problème des stocks, après avoir évoqué les problèmes posés par les produits périssables, elle note qu'« une opération spéciale d'écoulement... ne pourrait être financée avec les moyens ordinaires dont le F.E.O.G.A.-Garantie disposera en vertu des règles budgétaires en vigueur ». C'est à juste titre que la Commission tend à considérer ce type de dépenses — à l'instar de celles relatives aux cessations d'activité et, en particulier, au rachat des quotas laitiers — comme une sorte d'investissement gage d'économies futures quand elle fait valoir que « certaines mesures envisagées et envisageables dans le domaine de la politique des marchés et/ou de la politique des structures auront pour effet de ralentir la croissance de la dépense agricole dans le moyen et long termes mais, dans l'immédiat, peuvent entraîner une intensification de la charge du F.E.O.G.A. »

*
* *

Telles sont les raisons pour lesquelles on peut apporter plus de crédit au langage de vérité que prétend toujours tenir la Commission ainsi qu'en témoigne la conclusion de sa communication :

« Les orientations retenues dans cette communication résultent de la recherche d'une voie équilibrée entre de nombreuses contraintes : elles visent à ramener progressivement l'exploitant agricole à son rôle d'entrepreneur. Cette voie entraîne, il est vrai, la nécessité d'un effort d'adaptation qui pourrait être considérable de la part de certains agriculteurs. Il faut toutefois savoir que si ces adaptations ne sont pas consenties et entamées de leur propre initiative ou avec le support des intéressés, elles seront inéluctablement imposées par les circonstances. La Commission croit que son devoir est de donner des perspectives et non des illusions au monde agricole et elle considère que la voie qu'elle propose est, à la fois, réaliste et équitable. »

L'avenir lui donnera peut-être raison, surtout si elle persiste d'envisager la réforme de la politique agricole commune dans la perspective à long terme qui lui convient et si elle se garde d'imposer à trop brève échéance une réorganisation fondamentale de l'organisation de marché des produits excédentaires.

D. — L'amorce d'un nouveau débat politique

La nouvelle Commission s'était donné explicitement pour objectif, dès « son entrée en fonction en janvier 1985, d'engager un débat général sur les perspectives de la politique agricole commune ». C'était à cette fin que la Commission avait décidé de rédiger ses réflexions sous la forme d'un document consultatif — le Livre vert — destiné à être transmis « aux institutions de la Communauté et aux autres parties intéressées au niveau de la Communauté. » Sans doute ce débat était-il effectivement opportun à un moment où toutes les parties concernées s'accordent à reconnaître « la gravité du problème et la nécessité urgente d'une action déterminée, soutenue et efficace ». Certes, comme on pouvait s'y attendre, les premières réactions des organisations agricoles ont été en général franchement négatives. Cela dit, les divergences apparues tant au niveau des instances communautaires qu'entre les Etats membres soulignent l'utilité d'un débat qui, même lorsqu'il débouche sur une certaine confusion comme au Parlement européen, n'en a pas moins le mérite de faire apparaître la *nécessité d'un effort de clarification*.

1) L'attitude des autres organes des Communautés

Outre le Parlement européen, deux autres organes, le Comité économique et social et la Cour des Comptes, ont été amenés à se prononcer sur les orientations du Livre vert.

a) *Le Comité économique et social*

Lors de sa session plénière des 30 et 31 octobre, le Comité économique et social a adopté un avis (1) qui s'oriente davantage vers une réflexion d'ensemble sur la réforme de la politique agricole que vers un avis sur le Livre vert, stricto sensu. Dans cet avis, il estime notamment que les crédits du F.E.O.G.A. doivent être mieux utilisés et de façon différente, afin d'aboutir à un bon équilibre des productions ; la distribution des revenus doit concourir au maintien d'une activité agricole indispensable dans de nombreuses zones de la C.E.E. et que le taux d'approvisionnement doit être amélioré pour les produits pour lesquels la C.E.E. est fortement déficitaire et qui sont importés des pays industrialisés.

Le Comité économique et social regrette que la Commission n'ait pas présenté de données sur les résultats positifs ou négatifs des mesures récentes ainsi que sur les conséquences financières de ses propositions. Il a préconisé enfin l'adoption d'une stratégie prenant en considération des éléments suffisamment divers — voire potentiellement contradictoires tels la « rationalisation économique » et la « sauvegarde de l'exploitation familiale » — pour que l'avis final ait été adopté à la quasi-unanimité.

b) *La Cour des Comptes*

Dans ses « réflexions sur les perspectives de la politique agricole commune » qu'elle a soumises à la Commission de Bruxelles, la Cour des Comptes réaffirme la nécessité, pour mener à bien la réforme de la P.A.C., de resserrer la gestion du F.E.O.G.A., compte tenu notamment des contraintes de plus en plus pesantes du budget communautaire, et souligne les « inévitables contradictions » du Livre vert de la Commission.

Sur le premier point, elle fixe trois priorités :

— « renforcer la responsabilité propre de gestion de la Commission à l'égard des États membres, tout en lui permettant d'appuyer cette responsabilité sur une consultation ouverte et organisée des milieux professionnels concernés ;

— rendre plus directe la responsabilité financière des organismes payeurs ou d'intervention nationaux devant la Commission, lorsqu'ils agissent pour le compte de la Communauté ;

— renforcer les moyens d'analyse et d'investigation de la Commission tant sur le plan de la connaissance des marchés agricoles que sur celui du contrôle administratif et financier ».

A propos du Livre vert, la Cour constate que « la nouvelle politique agricole suggérée par la Commission souffre a priori des inévitables contradictions dans un document qui se veut plus politique que technique, entre ses objectifs, ses contraintes et ses moyens possibles :

— le maintien d'une population agricole relativement nombreuse dans toutes les régions rurales de la Communauté est-il compatible avec un modèle de production prioritairement orienté vers le marché ?

— dans un budget agricole décroissant en termes réels par rapport au budget général et aux ressources de la Communauté, les économies procurées par une politique de prix plus restrictive et plus sélective pourront-elles financer à la fois les mesures compensatoires à caractère temporaire et les actions structurelles en profondeur ? »

« Dans tous les cas, conclut la Cour, la rigueur inévitable de la nouvelle politique d'orientation de l'agriculture et de gestion des marchés agricoles implique une non moins grande rigueur dans l'administration quotidienne et dans la mise en œuvre des financements qui doivent demeurer en tout état de cause, pour l'essentiel, à la charge du F.E.O.G.A. et donc sous le contrôle renforcé des autorités communautaires. »

c) *Le Parlement européen*

Bien que le Parlement européen n'ait finalement discuté du Livre vert qu'au cours de la session de janvier, on pouvait noter dès la fin de l'année 1985 toute une série de prises de position des instances de l'Assemblée comme des groupes politiques ou des parlementaires à titre individuel.

(1) Adopté le 30 octobre 1985.

La Commission de l'agriculture a ainsi manifesté, en adoptant un rapport sur l'évolution des revenus agricoles, un certain appui au principe d'aides directes, mais en soulignant qu'elles devraient être limitées à certaines catégories d'exploitants et avoir pour effet, parallèlement, d'améliorer les structures, de restreindre la production ou de protéger l'environnement.

Deux prises de positions des membres français à l'Assemblée sont à signaler :

— M. Michel Debatisse (Lib.) a établi, à titre personnel, une proposition de résolution sur la réforme de la P.A.C., qui devrait selon lui consacrer le principe de la coresponsabilité, ce qui permettrait :

- de renoncer à la garantie illimitée tout en maintenant les prix à un niveau satisfaisant,
- de garantir les prix pour les quantités correspondant aux besoins communautaires au moyen de mécanismes adaptés à chaque production et de commercialiser les quantités excédentaires sous la responsabilité conjointe des producteurs, des entreprises et de la Communauté en fonction des débouchés ;

— M. Thareau (Soc.) a étudié, au nom des membres français du groupe socialiste du Parlement européen, un système fondé sur une différenciation du soutien communautaire selon les quantités livrées (institution de prix dégressifs ou de taxes progressives), qui permettrait de réduire les disparités de revenus des agriculteurs et d'orienter la production vers les secteurs déficitaires. M. Thareau préconise également une meilleure application de la préférence communautaire, notamment vis-à-vis des États-Unis.

Les débats de l'Assemblée ont souligné de *profondes divisions*. Déjà le rapport de M. Tolman (P.P.E.. Hollande) (1) n'avait été adopté par la commission de l'agriculture que par 18 voix contre 16.

On y reconnaît la nécessité d'intervenir dans les secteurs où il y a des excédents structurels et qui impliquent des dépenses excessives. La garantie illimitée des prix avantage en effet les producteurs « hors sol ».

Cela dit, la politique des prix doit, selon M. Tolman, rester l'instrument essentiel d'une politique qui, aux termes du Traité, doit garantir un revenu suffisant aux agriculteurs. Il admet cependant qu'il faut éviter toute baisse radicale des prix, même dans les secteurs où il convient d'adapter la production aux besoins de la consommation.

Pour le secteur des céréales, le rapport estime que les producteurs doivent participer aux frais d'exportation en instaurant un prélèvement de coresponsabilité modulé à la gestion duquel ils seraient associés. Les petits producteurs devraient toutefois être exemptés de ce prélèvement.

Le rapport demande par ailleurs une plus grande cohérence entre la politique agricole commune et les mesures de développement régional.

Un certain nombre de prises de positions apparaissent particulièrement satisfaisantes :

1. le rapport déplore que la Communauté ne dispose pas d'une politique commerciale dans le secteur agricole pour estimer qu'il conviendrait de conclure des accords pluriannuels avec les pays importateurs, qui prévoieraient notamment des conditions de financement favorables et des aides à l'investissement ;

2. en ce qui concerne les relations avec les États-Unis, la Commission estime qu'il faudrait aboutir à un nouvel accord au sein du G.A.T.T. concernant une politique de production et des marchés ;

(1) A 2 185/85

3. au sujet des régimes d'importation préférentiels — beurre et viande ovine de Nouvelle Zélande en particulier — la commission de l'agriculture les récuse. De même, elle se plaint de la violation du principe de la préférence communautaire en ce qui concerne les importations de graisses et d'huiles végétales ;

4. enfin, concernant la faim dans le monde, la Commission doit, selon le rapporteur, trouver le moyen d'assurer aux pays non solvables un minimum de produits de première nécessité.

Le débat en séance plénière a montré qu'en essayant de faire plaisir à tout le monde on pouvait finalement ne satisfaire personne, qu'il y avait des limites à l'élasticité de la logique — pourtant souvent particulièrement souple — des résolutions du Parlement européen : lors du vote, de nombreux amendements, présentés notamment par des parlementaires socialistes mais aussi par le groupe des démocrates européens et la commission des budgets, avaient considérablement modifié la teneur du rapport Tolman : le Parlement avait en effet apporté des amendements demandant l'alignement des prix communautaires sur les prix mondiaux, une politique des prix modérée, un rapport 75 %/25 % entre le F.E.O.G.A.-Garantie et le F.E.O.G.A.-Orientation, un accord entre les principaux pays producteurs visant à limiter les subventions aux exportations. En outre, la version amendée ne parlait plus d'une politique active de « restitutions aux exportations », mais se bornait à évoquer « une politique active d'exportation », etc... Lors des explications de vote, de nombreux députés, français en particulier, ont jugé que les textes votés revenaient à vouloir démanteler la politique agricole commune. Le rapporteur lui-même, considérant que ses idées avaient été dénaturées, n'a pas soutenu un rapport qu'il jugeait par trop contradictoire. En définitive, le rapport a été rejeté par 114 voix pour, 168 contre, et 56 abstentions.

2) La position des États

La relative inconsistance des idées initiales de la Commission contenues dans le Livre vert, comme, à l'inverse, le caractère plutôt raisonnable des orientations présentées en décembre, expliquent sans doute que les États membres n'aient réagi qu'avec modération voire avec une certaine mollesse aux propositions de la Commission.

Préférant sans doute attendre d'être confronté à des propositions plus précises, le Conseil agricole n'a pas consacré au Livre vert de discussions très approfondies. Après une première discussion antérieure à la publication du Livre vert lors de la réunion informelle de Sienna, sur les « thèmes » de réflexion dégagés par la Commission, les ministres de l'agriculture n'ont en effet procédé qu'à un « tour de table » sur le Livre vert, le 24 septembre à Luxembourg. Ils ne s'y sont guère plus attardés lors du Conseil agricole du 19 décembre au cours duquel ils ont adopté les orientations complémentaires sur l'avenir de la politique agricole commune.

Les positions exprimées semblent en tout cas refléter avant tout l'hétérogénéité de l'agriculture européenne, ce qui ne rendra pas facile le choix de solutions concrètes, acceptables par tous : certains États membres de la Communauté à Douze (Grèce, Portugal, Irlande) ont d'ailleurs déjà fait savoir qu'ils estimaient que leur situation justifiait un traitement « à part ».

La France, pour sa part, a rappelé la spécificité de l'agriculture européenne et affirmé la valeur de son potentiel de production, qu'il convient de défendre et de valoriser. Pour la France, d'importantes réformes ont déjà été réalisées et il ne paraît pas souhaitable de faire jouer à la politique agricole un rôle qui n'est pas le sien (politique sociale, environnement). Le ministre français, M. Henri Nallet, a critiqué l'imprécision du Livre vert, qui engendre certaines contradictions. En ce qui concerne les aides au revenu, elles pourraient se justifier pour compenser certains handicaps géographiques, mais ne doivent pas représenter des « compléments de prix » ; il faudrait préciser en outre leur financement. La délégation française a en revanche marqué un accord de principe avec le rejet de quotas céréalières, l'aide au développement de nouvelles utilisations industrielles de produits agricoles, et un effort de mise en place

d'une politique d'exportation concertée entre les instances professionnelles et institutionnelles de la C.E.E. Enfin, la France pourrait accepter l'idée d'une politique prudente des prix, à condition qu'elle ne soit pas de nature à faire obstacle au développement des exploitations modernes.

La *R.F.A.* a pris — comme lors du débat sur les prix de campagne 85/86 — une position très ferme d'opposition à une baisse généralisée des prix, qui doivent permettre le maintien du revenu agricole. L'Allemagne s'oppose aussi au principe de compensation de la baisse des prix par des aides aux revenus : seules des aides spécifiques (à la cessation d'activité, par exemple) ont une justification. En revanche, une certaine coresponsabilité paraît envisageable dans des secteurs excédentaires comme les céréales. La *Belgique*, le *Luxembourg* et le *Danemark* ont également, mais dans une moindre mesure, soutenu le rôle des prix dans le maintien du revenu, tout en rappelant d'autres priorités (diversification de la production, équilibre externe...).

Le *Royaume-Uni*, soutenu partiellement par les Pays-Bas, s'est une fois de plus prononcé pour un retour strict aux lois du marché, et pour une baisse drastique des prix, en soulignant que la politique agricole n'était pas une politique sociale. Le Royaume-Uni s'est également opposé à la coresponsabilité dans le secteur des céréales, se séparant sur ce point des Pays-Bas.

L'*Irlande* a souligné la nécessité de limiter les productions intensives et les importations de produits de substitution, et de ne pas sacrifier les revenus au rééquilibrage des marchés.

La *Grèce* et l'*Italie* ont défendu les intérêts de l'agriculture méditerranéenne, et souhaité donner une priorité à la politique de qualité, à la diversification et à la modernisation de la production.

3) *La réaction des organisations professionnelles européennes*

Dans une prise de position publiée à la mi-octobre, le C.O.P.A. (Comité européen des organisations professionnelles agricoles) et le C.O.G.E.C.A. (Comité des coopératives agricoles) ont vivement récusé l'approche du « Livre vert », qui ne leur paraît offrir aucune solution réaliste aux problèmes auxquels se trouve confrontée l'agriculture de la Communauté, ni proposer aucune perspective d'avenir aux agriculteurs.

Les deux organisations rejettent notamment la perspective d'une pression continue à la baisse des prix assortie d'aides au revenu, qui entraînerait une baisse dramatique des revenus, menaçant la survie de nombreuses exploitations. La multiplication des aides aux revenus qui en résulterait, dont le coût serait très supérieur aux économies réalisées sur le soutien des prix et des marchés, aboutirait alors à une renationalisation de la politique agricole commune.

Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. dénoncent aussi les contradictions du Livre vert : la politique des prix et des marchés préconisée aurait des effets particulièrement négatifs pour les régions déjà défavorisées et accentuerait ainsi les disparités. En outre, beaucoup d'exploitants ne pouvant bénéficier d'aides seraient forcés d'abandonner leur exploitation, ou de pratiquer une culture plus intensive, ce qui irait à l'encontre de la protection de l'environnement, comme des préoccupations relatives au maintien de l'emploi.

Pour les organisations agricoles européennes, qui rappellent leurs positions et ont annoncé des propositions dans les secteurs du lait et de la viande, il faudrait s'orienter davantage vers la recherche de débouchés, l'amélioration de la politique d'investissement dans l'agriculture et l'agro-alimentaire (le C.O.G.E.C.A. demande une participation du Nouvel Instrument Communautaire dans ce secteur), promouvoir le développement régional et un meilleur équilibre entre les divers producteurs et régions de la Communauté. Dans le secteur des céréales, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. se montrent favorables — sous conditions — à une éventuelle coresponsabilité : les organisations italiennes et grecques y demeurent toutefois opposées.

4) Les réflexions des organisations agricoles françaises

En novembre 1985, les organisations professionnelles agricoles françaises ont fait paraître un document exprimant leurs premières réactions après la publication du Livre vert. *Il ne s'agit pas*, ont-elles précisé d'emblée, *d'un « catalogue de contre-propositions »*, dans la mesure où effectivement ce document est plutôt conçu comme une suite d'interrogations et de demandes d'éclaircissements. Celles-ci n'en sont pas moins significatives du malaise suscité par des perspectives trop imprécises pour ne pas être inquiétantes. Tel avait bien été la leçon principale que la Délégation avait cru pouvoir retenir de l'audition de M. Louis Perrin, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, à laquelle elle a procédé le 6 novembre dernier.

Les organisations en profitent certes pour *rappeler les principes de base du modèle d'agriculture auquel elles sont attachées* : mode d'exploitation familial, parité avec les revenus non agricoles, correction des disparités régionales, reconnaissance de la contribution économique de l'agriculture, gestion concertée — et non administrée — de la production, responsabilité économique des producteurs, impératif de la modernisation. Mais elles réagissent essentiellement par une *accumulation de points d'interrogations à travers laquelle transparait l'image très négative qu'elles se font des propositions de la Commission* : vers une baisse significative et systématique des prix accompagnée d'un hypothétique soutien des revenus ? Vers un renoncement à une politique extérieure dynamique ? Vers des principes d'orientation sans la certitude des dotations appropriées et sans programmation des moyens ? Telles sont les interrogations qui résument, selon elles, le Livre vert de la Commission et sur lesquelles se greffent toute une série de critiques en forme de questions concernant le caractère malthusien des positions de la Commission : « Faut-il comprendre que la Commission renonce à envisager un accroissement des ressources propres de la Communauté ? » « Pourquoi la Commission renonce-t-elle a priori d'envisager un développement de la position de la C.E.E. sur le marché mondial ? ». Pourquoi a-t-elle « a priori renoncé à améliorer la protection moyenne » de l'agriculture européenne dans la perspective des nouvelles négociations commerciales multilatérales ? Pourquoi n'envisage-t-elle pas le renforcement de la préférence communautaire dans le domaine de l'alimentation du bétail, et notamment des oléagineux et protéagineux ? Et l'énumération de telles interrogations critiques serait encore longue si on ne les résumait dans l'idée que la Commission a systématiquement refusé de tirer les conséquences de ses constats.

Une autre série de critiques acerbes tient à *l'absence de simulations* sur les conséquences des options envisagées par la Commission en matière de baisses de prix — notamment en ce qui concerne les transferts de productions, les abandons de terre et la réduction du nombre d'exploitants — ainsi qu'en matière budgétaire.

Les organisations professionnelles font également *des observations sur les propositions de la Commission relatives à la gestion des marchés*. Elles sont amenées à critiquer le principe de l'adjudication systématique des restitutions ainsi que l'idée selon laquelle les exportations seraient « un mal nécessaire... devant être systématiquement financées aux dépens et aux coûts des agriculteurs ». Elles déplorent, en outre, toutes les mesures qui ont ces dernières années affaibli ou dénaturé l'intervention et, en particulier, toutes celles touchant au *principe de l'uniformité ou de l'intangibilité des règles* : allongement des délais de paiement, usage abusif de critères qualitatifs visant à réduire les quantités justiciables de l'intervention, le raccourcissement des périodes d'intervention, la suppression arbitraire des mesures de soutien telles les indemnités de fin de campagne, etc... Elles ont enfin préconisé la *réforme des Comités de gestion* afin de faire une plus large place aux organisations professionnelles, voire la création de comités de liaison des organisations de gestion des marchés pouvant être associés à intervalles réguliers à des comités de gestion. C'est dans ce cadre qu'il faudrait, selon elles, envisager en quelque sorte la cogestion des fonds provenant des taxes de coresponsabilité.

En dernier lieu, les organisations agricoles ont fait quelques remarques sur la politique extérieure préconisée par le Livre vert. Soulignant le rôle essentiel des questions monétaires, et en particulier l'absolue nécessité de créer une zone Ecu, rappelant leur attachement à une gestion coordonnée des stocks au niveau mondial, rejetant aussi le principe d'une consolidation

rigoureuse des parts de marché, affirmant enfin leur adhésion à l'idée d'un plan Marshall pour le Tiers-Monde, les organisations ont regretté le caractère incomplet des propositions du Livre vert.

En conclusion, les organisations ont souligné que la politique socio-structurelle constitue le complément indispensable de la politique de prix et de marché en précisant toutefois :

— qu'elles refusent les aides directes systématiques utilisées comme un substitut à la politique des prix et des marchés ;

— qu'elles considèrent qu'il doit être fait appel à la solidarité nationale pour financer les fonctions qui relèvent strictement de l'aménagement du territoire ;

— qu'elles s'élèvent contre la remise en cause des aménagements fonciers et hydrauliques pour des raisons uniquement écologiques, qui résultent d'une analyse partielle et peu fondée de la Commission, au regard de l'amélioration des structures et de la compétitivité que permettent ces aménagements ;

— qu'en tout état de cause, elles marquent leur volonté de promouvoir une politique de progrès, créant les conditions propices à l'installation de jeunes agriculteurs sur des structures économiques viables.

II. — Vers des organisations communes de marché à responsabilité limitée ?

Parallèlement aux documents généraux d'orientation que constituent le Livre vert et la communication sur « l'avenir de la politique agricole commune », la Commission a présenté une série de propositions sectorielles dont deux seulement seront examinées dans le cadre de ce rapport :

— Le memorandum sur l'aménagement de l'organisation commune du marché des céréales (COM. 85/700) ;

— Le memorandum sur l'aménagement de l'organisation commune du marché de la viande bovine (COM. 85/834).

Ces propositions ou orientations — éventuellement complétées par d'autres (1) — seront, après consultation des parties intéressées, reprises et précisées dans les propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1986-1987 qui doivent être présentées en février 1986.

Votre Délégation *n'a pas l'intention d'entreprendre*, dans le cadre du présent rapport, *une étude exhaustive des propositions de la Commission*. D'abord parce que celles-ci doivent encore être précisées sur bien des points ; ensuite, parce qu'elles méritent, eu égard à leur enjeu politique et économique, des études séparées ; enfin, il faudra sans doute attendre les propositions de prix et de mesures connexes pour y voir un peu plus clair dans les intentions de la Commission. Telles sont les raisons pour lesquelles l'examen auquel l'on va procéder des projets d'aménagement des organisations de marché des céréales et de la viande bovine, se veut en l'état actuel des choses *plus descriptif et critique que véritablement constructif*.

A. — Céréales : Le langage de la coresponsabilité

Pour la Commission, le marché des céréales se caractérise par un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande. La production a constamment tendance à s'accroître tandis que les possibilités d'écoulement sont limitées. A la fin de la campagne 1985/86, les stocks de report vont atteindre 25 millions de tonnes. A l'horizon 1992, ils pourraient s'élever à 80 mil-

(1) des propositions concernant le secteur des produits amyliacs ont déjà été faites en août 1985. On note également que le document intitulé « action de la Communauté dans le secteur de la forêt » (COM. 85/792) se veut également une base de consultation des milieux intéressés afin que la Commission puisse ensuite présenter des propositions opérationnelles au Conseil. Il faut enfin mentionner que la Commission a, dans la perspective du Livre vert, présenté une proposition de règlement fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (COM. 85/583).

lions de tonnes, entraînant des frais annuels de stockage de l'ordre de 3 milliards d'Écus. Ces estimations, certes contestables (1), n'en sont pas moins extrêmement préoccupantes. Elles justifient effectivement un réaménagement de l'organisation de marché. Tout est, bien entendu, selon votre Délégation, dans la manière. La Commission a — tout est relatif — choisi la manière douce en ce sens qu'elle préconise une panoplie de mesures restrictives diverses. Les professionnels réagissent néanmoins assez vivement à des propositions dans lesquelles ils voient des *sacrifices dénués de contreparties* tandis que les États membres s'efforcent de défendre leurs intérêts structurels nationaux. Mais quel que soit le savant dosage de restrictions qui sera adopté, il est à craindre que celles-ci comportent un certain nombre d'effets pervers.

1) *Un cocktail de mesures restrictives*

La Commission a choisi parmi les options du Livre vert. Elle a choisi... d'agiter la menace des baisses de prix et des quotas pour mieux faire passer le principe de la coresponsabilité et la réforme de l'intervention.

a) *L'épouvantail des baisses de prix et des quotas*

La réduction « drastique » des prix est, selon la Commission, socialement inacceptable à cause de ses conséquences sur les revenus des exploitations structurellement faibles. Elle écarte également le système des quotas pour les risques de sclérose qu'il comporte ainsi que parce qu'il faudrait très rapidement l'étendre à une grande partie du secteur agricole.

La solution consiste alors à associer à une politique des prix restrictive (cohérente avec la situation du marché mais qui éviterait des modifications fondamentales dans les rapports des prix entre les céréales et les autres produits agricoles pouvant les concurrencer dans l'assolement) une série de mesures consistant en : un prélèvement de coresponsabilité, une politique de qualité et un aménagement des mécanismes d'intervention.

b) *La mise en jeu de la coresponsabilité professionnelle*

La mesure centrale sur laquelle est construit tout l'édifice consiste à mettre un prélèvement de coresponsabilité à la charge des producteurs céréaliers.

Le niveau de ce prélèvement sera calculé en fonction de la charge budgétaire encourue pour écouler le solde entre production et consommation non subventionnée, en tenant compte toutefois des produits de remplacement des céréales importées. La recette du prélèvement de coresponsabilité ne devrait couvrir, du moins à ce stade, qu'une partie de l'écoulement du solde en question, afin d'éviter que toute la charge budgétaire découlant d'une production, qui s'est développée partiellement à l'abri des réalités du marché, soit supportée par le contribuable.

Dans un souci de sauvegarder les revenus des petits producteurs, les céréales consommées à la ferme ne seraient pas taxées et une *franchise* du prélèvement doit être accordée *aux premières 25 tonnes livrées* par chaque producteur, indépendamment des quantités totales livrées

(1) L'Association générale des producteurs de blé conteste de telles perspectives. Les récoltes seraient surestimées parce qu'évaluées par extrapolation de très bonnes années ; la consommation serait au contraire sous-estimée par suite de l'absence de toute perspective volontariste conduisant à ne pas stimuler les utilisations de céréales dans l'alimentation du bétail et à ne pas réduire suffisamment les importations. Tous ces correctifs permettraient de réduire l'augmentation prévisible des stocks d'ici à 1992 à une dizaine de millions de tonnes contre 55 selon les estimations de la Commission.

au-delà de cette franchise. Une telle mesure devrait, selon la Commission, permettre l'exonération de 60 % des producteurs céréaliers et 25 % des céréales produites (1). Bien que celle-ci ne précise pas ses intentions, le taux de ce prélèvement pourrait se situer aux alentours d'une fourchette comprise entre 3 et 6 %, chaque point de taxe devant rapporter environ 135 millions d'Écus au budget communautaire.

En ce qui concerne l'utilisation éventuelle du prélèvement de coresponsabilité, le *financement des exportations et de nouvelles utilisations industrielles* — notamment le bioéthanol — peut être envisagé. Toutefois, il faut rappeler que *les perspectives d'écoulement vers l'industrie paraissent relativement limitées*, du moins à court ou moyen terme. En outre, la production de bioéthanol implique des investissements industriels très onéreux. Toutefois, afin d'éviter que le niveau du prix communautaire empêche le développement de nouveaux débouchés en incitant les industriels à se tourner vers l'importation, on pourrait envisager l'octroi d'une aide à la mise sur le marché du bioéthanol qui serait à chaque moment égale au montant de la restitution à l'exportation des céréales.

c) *Des interventions plus sélectives*

La Commission prévoit également dans le cadre d'une *politique de qualité* de modifier la structure des prix d'intervention.

En ce qui concerne le blé tendre, le système actuel, basé sur un prix de référence à un niveau supérieur au prix d'intervention, et accompagné d'exigences relativement faibles quant à la panification, a créé une forte incitation à la production. La poursuite de ce système ne se justifie plus selon la Commission.

Le marché devant suffire à assurer la juste rémunération de la qualité, il y a lieu de prévoir une réfaction de l'ordre de 5 % du prix d'intervention pour le blé ne répondant pas aux critères de panification à définir. Cette réfaction s'ajouterait ainsi à celles déjà prévues dans la réglementation actuelle et qui sont liées à des caractéristiques physiques.

En ce qui concerne l'orge, un renforcement du barème de réfaction pour le poids spécifique de l'orge s'avère nécessaire pour rendre celui-ci compétitif sur le marché des céréales fourragères. Comme pour le blé, cet aménagement devrait favoriser l'utilisation par l'exploitant, de variétés de meilleures qualités et moins productives.

Concernant le blé dur, il y a lieu d'améliorer la relation de prix de ce produit par rapport à celle du blé tendre (actuellement 174/100) afin d'inciter l'utilisation de ce produit.

Enfin, la Commission envisage d'« assouplir » les conditions de l'intervention en la limitant par exemple aux *derniers mois de la campagne*.

2) *Le refus par les professionnels de la coresponsabilité sans garantie.*

Si la majorité des producteurs européens est, semble-t-il, disposée à discuter avec la Commission de l'instauration d'une taxe de coresponsabilité, ils entendent obtenir un certain nombre de garanties préalables en ce qui concerne la politique des prix, bien sûr, mais également la limitation des importations de produits de substitution ainsi que sur l'affectation des sommes prélevées.

(1) Pour la C.E.E. à Dix, sur les 3,8 millions d'entreprises agricoles céréalières, 41 % ont une surface totale de l'exploitation inférieure à 5 ha, et 59 % ont une surface totale égale ou inférieure à 10 ha. L'exemption de ces entreprises porterait environ sur respectivement 7 % et 14 % de la superficie céréalière, d'après l'enquête de structure de 1979/80.

**a) La restauration de la préférence communautaire
et le développement de nouveaux débouchés**

Pour le Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. — C.O.P.A. — comme pour l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, toutes ces contraintes ont pour contreparties et même pour conditions préalables la stimulation des débouchés alternatifs et le renforcement de la préférence communautaire. C'est ainsi que l'accord récemment passé avec la Thaïlande, qui prévoit une augmentation de 2,1 millions de tonnes des quantités de manioc que ce pays est en droit d'exporter à un tarif douanier réduit, est jugé tout à fait inacceptable.

b) Le partage des coresponsabilités

Les organisations professionnelles estiment en conséquence que, si prélèvement il y a, il doit s'appliquer à l'ensemble des céréales commercialisées, qu'elles soient produites ou importées dans la C.E.E., ainsi qu'à la totalité des produits de substitution (1). Leur volume fait l'objet d'une controverse entre la Commission et les producteurs qui estiment que la liste retenue par celle-ci est incomplète. (2)

Le tableau ci-dessous illustre cette divergence :

Liste des produits officiellement reconnus par la Communauté comme des PSC (annexe D du règlement de base « céréales » n° 2727/75)	
Manioc	4 505
Patates douces	142
Sons : de maïs, riz (maximum 35 % d'amidon)	265
Sons : autres (au maximum 18 % d'amidon)	1 670
Sons : autres (plus de 28 % d'amidon)	7
Pulpe de betteraves	729
Aliments pour animaux à base de gluten de maïs	3 566
Drèche de brasserie	498
Tourteaux à base de germes de maïs, d'une teneur en matières grasses égale à 3 %	735
Tourteaux à base de germes de maïs, d'une teneur en matières grasses comprise entre 3 et 8 %	567
Marc de raisins	42
Déchets de fruits : pelures d'agrumes	1 430
Autres déchets de fruits	157
Total partiel	14 129
Liste des PSC non pris en compte par la Commission	
Pois et féveroles	75
Caroubes	95
Racines fourragères	270
Mélasses	2 840
Graisses végétales et animales (1/3 des tonnages)	400
Graines et tourteaux d'oléagineux (1/4 des tonnages en équivalent tourteau) ..	4 500
Total partiel	8 180
Total de l'ensemble des produits de substitution	22 309

(1) point que la délégation néerlandaise ne peut bien évidemment accepter...

(2) Le producteur agricole français — janvier 1986.

c) La cogestion et l'additionnalité des prélèvements

La coresponsabilité n'est acceptable que si elle est cogérée et si elle correspond à des fonds s'ajoutant à ceux du F.E.O.G.A. Le C.O.P.A. « *peut uniquement accepter que les fonds provenant du prélèvement soient complémentaires aux ressources propres de la Communauté destinées au F.E.O.G.A. et que leur utilisation soit clairement définie à l'avance et gérée conjointement avec la profession* ».

On retrouve la même idée sous une forme moins arbitraire dans les positions de l'Association générale des producteurs de blé : « *l'acceptation par les producteurs d'une cotisation nouvelle est donc aussi liée au maintien à son niveau actuel — en Écus constants — de la dotation au secteur céréalier indexée au P.I.B. européen* ».

	1982	1983	1984	1985
Céréales	1 824 493	2 441 220	2 385 000 (1) 1 650 000 (2)	2 325 000 (1)
Total dépenses (tous produits)	12 371 576	15 893 954	18 008 000	19 985 000
Dépenses céréales	15 %	15 %	9 % (2)	12 %
(1) Prévission budget initial. (2) Résultat effectif.				

(1) Source : Le producteur agricole français — janvier 1986

On notera enfin que les organisations professionnelles émettent les plus vives protestations contre les restrictions apportées au régime de l'intervention ou par le biais des critères de qualité en dénonçant à travers elles l'objectif recherché par la Commission qui est uniquement de réaliser des économies budgétaires. On remarquera également leur méfiance en ce qui concerne l'application de franchises pour les petits producteurs ainsi que leur préférence pour un prélèvement au niveau de l'utilisation. Il y a là effectivement une des sources d'effets pervers.

3) Les effets pervers de la modulation des prélèvements

Si tant est qu'elle soit instaurée, la taxe de coresponsabilité doit être modulée. C'est économiquement et politiquement indispensable. Force est cependant de constater qu'il en résulte une série d'effets pervers. Sans doute exagérément pessimiste, l'analyse de la Fédération Européenne des fabricants d'Aliments composés — qui est, il est vrai, particulièrement concernée — ne doit pas moins faire réfléchir. Cette organisation considère que le mode de collecte de la taxe est « fondamentalement pervers » car :

1. Il est impossible de déterminer qui paiera réellement la taxe. En principe, c'est le producteur ; mais l'utilisateur pourra, dans certains cas, la reporter sur le consommateur. La proportion variera dans le temps et dans l'espace en fonction du rapport de force entre les opérateurs économiques. Il s'agit là pourrait-on observer d'un cas particulier du *problème très classique de la répercussion de l'impôt*.

2. Les utilisateurs les plus touchés seront les éleveurs qui incorporent actuellement le plus de céréales. Il est absurde, lorsqu'on est en état de surproduction, de pénaliser son principal marché et de décourager encore un peu plus les clients fidèles. En effet, l'industrie de l'alimentation animale transforme 27 à 30 millions de tonnes de céréales par an. Cela ne peut que l'inciter à chercher des échappatoires et à utiliser des aliments pour animaux importés ou d'origine européenne. La Fédération ne tire la conclusion que « *toute mesure tendant à augmenter le prix des céréales dans les aliments industriels par rapport aux aliments fermiers ne peut qu'encourager les industriels à utiliser les produits de substitution et aboutir à l'effet inverse de celui souhaité depuis longtemps* ».

3. L'exonération de fait de l'autoconsommation de céréales provoquera :

- *un développement de la production de céréales dans les zones d'élevage.* L'accroissement de l'écart du prix payé au producteur et du prix payé par l'utilisateur favorise l'autoconsommation. A première vue, ce mouvement favorise la résorption des excédents. La réalité, toujours selon la Fédération, est tout autre : d'une part, les débouchés en sont réduits d'autant (transfert du poste d'utilisations sur le marché alimentation animale au poste utilisation à la ferme) : d'autre part, dans une perspective dynamique, les productions de céréales apparemment non compétitives seront artificiellement maintenues et même développées, ce qui est agronomiquement possible dans de nombreuses régions d'élevage ;

- une disparité grave de concurrence entre éleveurs. Celui qui dispose de peu de surface labourable ou qui est placé dans des conditions défavorables sera donc pénalisé puisqu'il devra payer ses céréales (ou les aliments du bétail qui les contiendront) au prix fort ;

- On renforcera encore des distorsions qui existent déjà en France du fait de la perception de taxes parafiscales importantes — près de 5 % de la valeur hors taxe — sur les ventes de céréales.

4. L'instauration d'une taxe de coresponsabilité entraînera à terme un *déplacement des zones d'élevage vers les zones de productions de céréales*, ce qui ne peut que porter atteinte à la spécialisation régionale. Si les distorsions qui existent déjà n'ont pas eu de conséquence c'est, estime la Fédération professionnelle, parce que la situation de la céréaliculture y était trop prospère pour favoriser une diversification vers l'élevage.

On soulignera l'importance à tous ces égards des choix qui seront fait en ce qui concerne les modalités administratives de perception de la taxe (1).

Pour votre Délégation, de telles analyses doivent être prises en considération. Les effets pervers des mesures fiscales et administratives sont quasi-inévitables. La question est de savoir si les mesures ont un bilan nettement positif, à défaut de quoi on aurait finalement inutilement perturbé une activité qui a déjà suffisamment d'incertitudes à gérer.

(1) En l'état actuel des réflexions de la Commission, il semblerait que le contrôle du système reposerait sur la confrontation des relevés transmis à l'organisme chargé de percevoir les prélèvements par les acheteurs, d'une part, et par les producteurs, d'autre part, les uns et les autres étant identifiés par leur numéro T.V.A.

L'application de la franchise pourrait se faire selon trois systèmes :

- *Prise en compte a posteriori* : le remboursement du prélèvement de coresponsabilité se ferait après l'enregistrement de la vente auprès de l'organisme chargé de collecter le prélèvement en question. Les producteurs demanderaient, une fois par campagne, le remboursement des taxes payées pour les quantités en franchise, en apportant la preuve de leurs transactions. Le remboursement a posteriori éviterait les risques de fraude dues à des déclarations inexacts de producteurs.

- *Prise en compte au moment de l'opération* : pour éviter une double opération administrative (paiement suivi de remboursement), on pourrait envisager d'appliquer la franchise au moment de la transaction. Dans ce cas, l'acheteur ne disposerait, en tant que preuve qu'il s'agit effectivement des premières 25 tonnes commercialisées, que de la déclaration du vendeur. La transaction, objet de la franchise, serait toutefois communiquée au même titre que les autres, à l'organisme de contrôle avec mention de la non perception du prélèvement. Il serait ainsi possible de contrôler, en fin d'exercice, toutes les transactions effectuées par un opérateur donné et s'assurer que la franchise n'a pas été dépassée ; pour que cette approche simplifiée s'avère opérationnelle, il serait nécessaire que le règlement de base prévoie, en cas de fraude, l'application d'une sanction. Il faudrait dès lors statuer que les États membres appliquent des sanctions adéquates en cas de non respect des dispositions du règlement.

- *Exonération de la taxe pour les petites exploitations* : on pourrait imaginer d'exempter du paiement de la taxe et d'exclure des obligations découlant du dispositif administratif mis en place, les exploitations agricoles qui, compte tenu de la surface agricole utile totale dont elles disposent, ne sont en aucun cas à même d'atteindre une production de céréales de 25 tonnes (par exemple toutes les exploitations ne dépassant pas 5 ou 10 hectares de surface agricole utile). Aussi, dans ce cas, l'acheteur serait tenu de communiquer la transaction effectuée auprès de ces exploitations afin de permettre le contrôle.

Une seule certitude, *l'extension de la taxe aux produits de substitution devrait permettre de limiter les effets pervers et... d'être inattaquable devant le G.A.T.T.* Il est assez logique que les utilisateurs qui, orientant leurs achats vers les pays tiers au détriment de la préférence communautaire, cotisent également à la résorption d'excédents qu'ils contribuent indirectement à créer. En outre, l'augmentation du volume des céréales soumises à la coresponsabilité, c'est-à-dire l'élargissement de l'assiette de la taxe, permet d'en diminuer le taux : c'est ainsi que selon les calculs de l'Association générale des producteurs de maïs (1), le passage du volume des produits taxables de 86 à 143 millions de tonnes permettrait de faire passer la taxe de 5 à 3 %.

4) La défense par les États membres de leurs intérêts structurels

Dans l'ensemble, *l'accueil réservé par les États membres aux propositions de M. Frans Andriessen, commissaire européen, s'est révélé plutôt positif* : à l'exception du Royaume-Uni et de l'Italie, les États membres ont accepté les suggestions de la Commission comme point de départ de discussion. Et de fait, M. Henri Nallet, ministre français de l'agriculture, a déclaré que le memorandum « constitue une base de travail sérieuse ». Il s'est déclaré satisfait que la Commission ait renoncé à l'option des quotas et qu'elle recommande de suivre une politique de prix prudente. A propos de la taxe de coresponsabilité, il a indiqué qu'il s'agissait d'une innovation importante qui posait des problèmes. La France, a-t-il ajouté, n'a pas encore pris position sur les modalités d'application d'une mesure qui présente selon lui l'avantage de dégager des ressources nouvelles et supplémentaires. M. Nallet s'est également montré ouvert à l'égard des mesures connexes (qualité des produits et régime de l'intervention) susceptibles d'améliorer la gestion du marché. Le ministre a enfin indiqué qu'il ne se prononcerait pas sur le dossier éthanol tant que l'on ne connaîtrait pas l'usage qui serait fait des fonds tirés de la coresponsabilité.

Mais entre s'entendre sur la nécessité d'une série de mesures restrictives et se mettre d'accord sur les modalités et l'importance de celles-ci, il y a un pas que les ministres européens de l'agriculture ne franchiront sans doute qu'avec certaines difficultés. Et ce d'autant plus que, comme il fallait s'y attendre, *les positions défendues par chacun des pays épousent étroitement les intérêts objectifs de leur agriculture.*

C'est ainsi que les Pays-Bas — petit pays à la production très intensive — soutenus par l'Irlande et le Danemark, ont marqué leur préférence pour une taxe de coresponsabilité à l'hectare. Selon les ministres néerlandais de l'agriculture, la franchise de 25 tonnes prévue par la Commission aboutirait à ne pénaliser que 40 % de la production, compte tenu d'un accroissement prévisible de l'autoconsommation et des ventes de fermes à fermes.

Les attitudes des autres pays reflètent également leurs intérêts structurels : la Grèce a insisté pour que l'on prenne en compte la situation des petits producteurs, tandis que le Luxembourg et le Danemark ont fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas des critères de qualité trop rigides. Enfin, le Royaume-Uni et l'Italie ont préconisé des voies radicalement différentes : le ministre anglais a proposé une baisse des prix de 20 % sur deux ans ; le ministre italien a souligné, pour sa part, qu'une taxe de coresponsabilité aurait des conséquences néfastes sur les consommateurs...

Nul doute que les États restent prudents dans une matière où aux divergences entre pays correspondent également des *clivages internes*. C'est ainsi qu'en Allemagne fédérale où l'agriculture revient au cœur du débat politique, on a pu constater une nette opposition entre les

(1) qui préférerait voir cette taxe ne s'appliquer qu'aux céréales excédentaires. Cette différenciation — juridiquement difficile à défendre devant le G.A.T.T. — permettrait d'éviter de décourager le développement des productions déficitaires... Mais n'y aurait-il pas moyen d'y arriver par le biais de la structure des prix...

intérêts des länder du Nord et ceux du Sud, zones de petites exploitations, favorables aux aides directes. La préparation d'un grand débat national au Bundestag pour le 15 janvier a montré que tous les partis politiques étaient, peu ou prou, résignés à une certaine renationalisation de la politique agricole commune.

*
* * *

Ainsi, la Commission s'efforce-t-elle de tenir aux céréaliers le langage de la vérité, c'est-à-dire en l'occurrence, celui de la coresponsabilité, seule méthode de nature à éviter les deux impasses que constituent la baisse drastique des prix et les quotas. Les professionnels comprendront-ils ce langage ? Toujours est-il qu'ils n'aiment pas beaucoup le mot, auquel ils préfèrent — on les comprend — celui de cotisation. Ils estiment que le mot de coresponsabilité, avec ses *connotations culpabilisantes et malthusiennes*, doit être abandonné au profit d'une appellation mettant en évidence « l'effet dynamique de cette cotisation dans la recherche de débouchés nouveaux ».

Sans doutes leurs revendications — maintien de l'intervention permanente, prix rémunérateurs, raccourcissement des délais de paiement, etc... — ne pourront-elles être prises en compte dans leur totalité mais elles correspondent à de vrais problèmes souvent occultés dans le débat actuel : c'est ainsi que l'on a trop souvent tendance à oublier que ce qui importe en définitive, ce sont les prix réels, voire les termes de l'échange — résultant de la comparaison avec la hausse du prix des consommations intermédiaires — et non les prix nominaux...

Les céréaliers craignent que la dotation dont ils bénéficient ne diminue en termes réels dans les prochaines années... Les charges qui résulteront de l'écoulement des stocks passés devraient dans une certaine mesure les rassurer à cet égard...

B . — Viande bovine : un remède de cheval

La Commission a adopté le 18 décembre dernier une communication sur l'organisation commune du marché de la viande bovine. A la mi-janvier 1986, il était encore beaucoup trop tôt pour se livrer à une analyse approfondie d'une réforme particulièrement radicale. Très logiquement, les réactions, encore peu nombreuses, sont, en ce qui concerne les professionnels, assez négatives. Elles laissent cependant transparaître un certain consensus sur le constat, c'est-à-dire sur le grossissement inquiétant des stocks.

1) *Toujours plus de steaks en stock*

Le constat dressé par la Commission est pratiquement identique à celui dressé par les organisations spécialisées. L'intervention cesse d'être le « filet de sécurité » pour devenir un débouché permanent. Cet engorgement a pour conséquence le décrochage prix d'intervention/prix de marché et/ou toute une série de pratiques de rationnement de fait : la restriction en volume, en catégorie, en prix et délais de paiements des interventions. La France semble d'ailleurs constituer une sorte de « déversoir » des autres pays de la Communauté : du fait du développement des importations tout se passe comme si on y régularisait les cours pour l'ensemble de la Communauté.

Le diagnostic de la Commission est le suivant : au cours des dernières 10 à 15 années, la production de viande bovine a connu une progression, ce qui a eu pour effet, que, depuis les années 1980, la production dépasse la consommation. Au cours des années 1984 et 1985, cette évolution a été aggravée par une augmentation de la production provoquée par les mesures prises pour restreindre la production laitière. Malgré une augmentation sensible des exportations, il en résultait une accumulation des stocks publics jusqu'à 700/750 000 tonnes de viande fin 1985. Les années suivantes, la production devrait régresser et atteindre le niveau de la consommation. Toutefois, en examinant ces prévisions, il y a lieu de tenir compte du fait que :

— les stocks d'intervention doivent être écoulés, et que les marchés sont à rechercher pour cette quantité ; on note à cet égard que la concurrence devrait se faire davantage sentir sur le marché mondial au cours de ces prochaines années, ce qui pourrait entraîner une stabilisation des exportations au niveau de 600 000 tonnes contre 790 000 tonnes pour 1985 ;

— 75 à 80 % de la production de viande bovine proviennent de façon directe ou indirecte du secteur laitier (30 % peuvent être considérés comme des sous-produits de cette activité). Une partie des déséquilibres actuels résulte de l'introduction des quotas dont un des effets pervers a été l'abattage d'une partie du cheptel laitier ;

— le quasi-équilibre entre offre et demande en 1988 se situe en bas du cycle de la production ; or, si l'évolution cyclique reprend en 1989/90, la situation pourrait se détériorer de nouveau.

La Commission a également rappelé le durcissement des conditions de l'intervention (saisonnalisation des achats, limitation aux animaux mâles, allongement des délais de paiement, limitation des qualités achetées en fonction de la grille de classement). Cela n'a pas empêché une accumulation inquiétante des stocks. La Commission conclut : « il faut constater que l'instrument principal de soutien de marché, c'est-à-dire l'intervention publique, n'est plus en état de remplir son rôle, parce que même des achats publics énormes ne peuvent plus redresser les cours du marché. L'application de cet instrument a provoqué des stocks publics élevés qui pèsent lourdement sur le marché. Les viandes mises en intervention perdent, par la congélation, immédiatement une partie importante de leur valeur commerciale (1). Les dépenses au titre de cet instrument ont atteint un niveau record sans qu'on puisse toutefois constater l'amélioration des revenus des producteurs de viande bovine qui devrait en résulter. »

2) Des solutions radicales

Pour la Commission, la situation actuelle est intenable. C'est pourquoi, elle propose de remplacer, moyennant une période transitoire, l'intervention par un régime de soutien direct aux producteurs.

a) De l'intervention massive à l'intervention à la marge

L'intervention devrait être dans cette perspective graduellement réduite afin que toute la filière bovine ait le temps de s'adapter à la nouvelle règle du jeu. Pendant cette période qui, dans les propositions de la Commission, se termine le 30 novembre 1987, l'intervention devrait être limitée à l'achat de quartiers arrière ou avant, d'un nombre réduit de la grille communautaire de classement. Après elle ne serait plus utilisée que de façon ponctuelle « au cas où des situations ponctuelles perturbant gravement le marché se présentent ».

b) La prime unique

La Commission rappelle qu'il existe déjà des aides directes dans le secteur de la viande bovine (2) et estime qu'elles ont permis aux autorités nationales d'acquérir l'expérience nécessaire à la gestion des primes directes. En conséquence, la nouvelle prime unique devrait s'inspirer de la prime à la vache allaitante et englober les éléments principaux de celle-ci.

On remarque que seuls les producteurs spécialisés en viande bovine, c'est-à-dire ceux ne livrant pas de lait ni de produits laitiers, seront admis au bénéfice de la prime.

(1) cette perte est plus importante pour les viandes de meilleure qualité.

(2) on peut citer l'indemnité compensatrice pour l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées ainsi que les mesures spécifiques concernant l'élevage dans quelques États membres où la production animale rencontre des difficultés spécifiques. Dans le cadre de l'organisation commune des marchés de la viande bovine, il existe le régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, instauré en 1980.

Cette nouvelle prime serait calculée sur les bases suivantes :

- montant de base pour les 50 premiers bovins : 20 Écus par tête (sauf pour les veaux de moins de 6 mois),
- montant « vache allaitante » s'ajoutant au montant de base : 20 Écus par tête auxquels s'ajoutent 25 Écus payés par l'État membre (1).

On note enfin que l'interdiction des hormones décidée le 20 décembre 1985 s'inscrit tout à fait dans la perspective du memorandum de la Commission : « l'emploi des hormones augmente artificiellement la production de viande bovine en améliorant surtout les moins bonnes qualités (vaches de réforme) » ; en outre, « les risques qu'il entraîne pour la santé publique mettent en cause l'image de marque de la viande bovine « produit de qualité », ce qui freine la consommation. »

3) *Des réactions encore peu nombreuses*

A la mi-janvier, la discussion n'était pas engagée sur le projet de la Commission. Les organisations professionnelles n'ont pas encore véritablement réagi mais nul doute qu'elles ne pourront pas applaudir à un projet de démantèlement de l'intervention. Quant aux gouvernements, ils semblent attendre la discussion des prix pour la campagne 1986/87 et des mesures connexes. On peut néanmoins faire quelques observations générales en ce qui concerne les lacunes de l'argumentation de la Commission : elle n'évoque pas le problème des distorsions de concurrence si ce n'est de façon implicite en rappelant que les prix d'intervention doivent être unifiés pour la prochaine campagne et ce, alors même qu'il est d'autres sources de distorsion tels les Montants compensatoires monétaires et la Taxe à la valeur ajoutée.

*
* * *

Entre la rationalisation et la renationalisation, entre la camisole des quotas et le garrot des prix d'un côté, l'hémorragie budgétaire et l'accumulation indéfinie des stocks de l'autre, la voie d'une réforme de la politique agricole commune est assurément aussi étroite que sinueuse.

Au-delà d'un certain manque de cohérence politique et économique, voire de quelques maladresses, le Livre vert — tel que complété par la communication sur l'avenir de la politique agricole commune — ne nous montre pas toujours le bon chemin, ni même parfois la bonne direction, quand il ne nous indique pas franchement de fausses pistes... Au moins a-t-il l'avantage, selon votre Délégation, d'avoir déclenché une sorte d'état d'alerte où toutes les parties intéressées se sont mises à scruter ensemble l'horizon pour, balisant l'avenir, repérer les écueils et les obstacles que la politique agricole s'apprête à rencontrer sur sa route. Nul doute que cette longue marche sera à la fois lente et périlleuse.

Mais un des mérites, et non des moindres, de l'initiative de la Commission aura été de lui faire réaliser, comme de faire comprendre aux uns et aux autres, que le temps était une des dimensions essentielles de la politique agricole commune. Derrière cette formule abstraite, il y a une réalité bien concrète dont chacun, ou presque, à commencer par la Commission, a désormais conscience : la politique agricole commune ne s'est pas dérégulée en un jour ; il est illusoire d'espérer la réformer du jour au lendemain. Il faut compter en effet avec *l'inertie économique et politique* d'une machine aussi lourde que complexe : les agriculteurs européens à qui on ne cesse de demander de se comporter en entrepreneurs, ont défini une stratégie de développement qui, même fondée sur des signaux biaisés, ne peut être bouleversée, ne

(1) pour les vaches allaitantes, le changement serait le suivant : la prime passerait de 40 Écus par tête pour les quarante premières vaches (15 Écus C.E.E. + 25 Écus France) à 65 Écus par tête (40 Écus C.E.E. + 25 Écus France). Au-dessus de 40 têtes, la prime unitaire est de 20 Écus (soit respectivement 15 Écus pour la C.E.E. et 5 pour la France).

serait-ce que parce que ces prévisions sans doute erronées résultent des orientations antérieurement arrêtées par les institutions communautaires. Comme l'admet elle-même la Commission, « cette responsabilité partagée doit être reconnue et assumée de part et d'autre ». C'est bien le moins en effet.

Cela étant dit, certains facteurs déterminants pour l'avenir de la politique agricole commune brillent par leur absence — ou leur omission — dans le Livre vert. L'élargissement et ses conséquences sur l'équilibre des marchés — et l'on pense ici surtout aux fruits et légumes, au vin et aux matières grasses — le rééquilibrage de la protection commerciale et le renforcement de la préférence communautaire, autant de questions éludées dont la solution conditionne toute réforme durable.

Combien de temps encore va-t-on laisser béante la voie d'eau que constituent l'existence de droits nuls et l'absence de limitation sur les produits de substitution aux céréales, au risque non seulement de neutraliser de coûteuses interventions mais encore d'entretenir des déformations structurelles sur lesquelles il sera de plus en plus difficile de revenir. Les négociations commerciales internationales qui doivent s'ouvrir à Genève dans les mois à venir doivent être l'occasion de mettre un terme à cette situation sans pour autant remettre en cause des principes sur lesquels repose la politique agricole commune. La Communauté peut obtenir un rééquilibrage de la préférence communautaire tout en affirmant sa présence sur les marchés agricoles mondiaux. Il n'y a là que la juste contrepartie des efforts qu'elle s'apprête à imposer à ses agriculteurs.

Il ne faudrait pas qu'au nom de considérations étroitement budgétaires, ces efforts ne deviennent des sacrifices sans contreparties et, en l'occurrence, qu'à la réalité des restrictions et du retour aux fluctuations du marché, annoncé par le Livre vert, corresponde le vague du système d'aide directe — même sélectif — préconisé par la Commission, dont on sait à l'avance qu'il n'a des chances d'être budgétairement possible qu'au prix d'une renationalisation massive de la politique agricole commune. Les agriculteurs européens ont certes besoin de solidarité mais plus encore de la reconnaissance de leur rôle économique et social, et surtout de règles du jeu économique à la fois justes et stables...

Instruite par l'expérience qui enseigne que l'Europe en général, et la politique agricole commune en particulier, ne progresse qu'à travers les crises, votre Délégation craint que l'on ne parvienne à restaurer les principes fondamentaux de la politique agricole commune — unicité de prix, préférence communautaire et solidarité financière — et à trouver de solution aux difficultés actuelles qu'après que l'on ait, malheureusement, une fois de plus, frôlé le point du rupture, au risque de provoquer des lésions irréversibles dans une couche essentielle du tissu économique de l'Europe.

III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 29 janvier 1986

— Consciente de ce que l'agriculture communautaire s'insère dans un contexte économique en pleine mutation et, en particulier, que le progrès technique a déjà et va encore améliorer les rendements, ce qui ne peut que rendre globalement plus précaire l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché européen comme sur les marchés mondiaux,

— considérant la gravité de la situation créée par la dénaturation progressive et bientôt irréversible des mécanismes de la politique agricole commune par suite de l'accumulation des mesures restrictives (quotas laitiers, seuils de garantie, suppression de la garantie de bonne fin pour le vin, etc...) et des dérogations accordées à certains États membres,

— estimant que c'est essentiellement dans les dérèglements de la politique agricole commune qu'il faut voir l'origine de la baisse de 9 % en 1985 du revenu des agriculteurs européens,

— considérant que ces dérèglements résultent certes de la multiplication des entorses aux principes de base mais plus encore de l'absence de volonté politique commune, qui a empêché les Dix de décider en temps utile des réformes indispensables et de faire face aux pressions économiques extérieures,

— considérant que seule la restauration des trois principes de base de la politique agricole commune — unicité des prix, préférence communautaire et solidarité financière — tels qu'ils résultent de l'article 39 du Traité de Rome, peut stopper le processus de renationalisation et rendre à cette politique la cohérence à défaut de laquelle elle n'aura plus de commune que le nom,

— considérant de ce point de vue qu'il est normal que la France, première puissance agricole européenne par ses ressources naturelles, joue un rôle moteur dans la restauration de ces principes comme dans leur sauvegarde face aux attaques répétées qu'ils subissent au nom de considérations étroitement financières,

— considérant que dans la conjoncture actuelle caractérisée par l'accumulation de stocks difficiles à écouler, dont la valeur théorique dépasse 9 milliards d'Écus, la meilleure défense de la politique agricole commune passe par la conciliation du respect desdits principes avec la reconnaissance des réalités du marché,

— considérant que, sur le plan sectoriel, aucune politique prudente dans la gestion des marchés et en particulier dans la fixation des prix d'intervention, n'est acceptable sans contreparties garantissant aux agriculteurs que les efforts qui leur sont demandés permettent d'éliminer durablement les dérèglements actuels de la politique agricole commune,

— soulignant enfin qu'au-delà de la reconnaissance de l'importance de leur rôle économique et social du point de vue du bon fonctionnement du marché commun et de l'aménagement du territoire européen, les agriculteurs ont besoin de règles du jeu économique stables et équitables,

La Délégation,

• *Sur le Livre vert et la communication sur l'avenir de la politique agricole commune*

— se félicite de ce que la nouvelle Commission, installée en janvier 1985, ait provoqué sur la base d'un document d'orientation intitulé « Livre vert » un vaste débat permettant à toutes les parties prenantes à la politique agricole commune d'identifier les problèmes ainsi que les options offertes à la Communauté pour sortir de la crise ;

— constate d'une façon générale, non sans perplexité, que le Livre vert comporte un certain nombre de contradictions tant avec ses propres options qu'avec les principes de base du Traité de Rome, ainsi qu'un certain nombre de lacunes qui nuisent parfois à la cohérence de sa démarche ;

— et attire en conséquence l'attention sur :

1. la contradiction majeure du Livre vert qui tient au fait que, tout en dénonçant les risques de renationalisation, la Commission — parce qu'elle récusé à juste titre des quotas jugés sclérosants et des baisses de prix jugées socialement inacceptables — est favorable à un régime d'aides directes dont on sait pertinemment qu'il suppose la renationalisation de la politique agricole commune ;

2. l'absence de toute analyse des conséquences de l'élargissement tant sur les équilibres financiers que physiques des organisations de marché et ce, en particulier, pour les marchés du vin, des fruits et légumes et de l'huile d'olive, ce qui ne peut que rendre caduques les perspectives présentées par le Livre vert ;

3. la position en retrait de la Commission par rapport à ses propositions faites en réponse au « mandat de Stuttgart » en ce qui concerne la préférence communautaire : tout se passe désormais comme si elle avait oublié que c'est bien le déséquilibre de la protection extérieure qui, créant des distorsions structurelles, est à la source d'une très large part des difficultés de la Politique agricole commune ;

4. la conception très malthusienne de la politique des structures esquissée par le Livre vert, dont la relance aurait plus pour objet de favoriser le gel des superficies ou le gardiennage écologique que la modernisation des exploitations agricoles et leur adaptation au marché ;

— regrette en outre vivement que le Livre vert n'ait pas suffisamment mis l'accent sur les moyens de rendre plus dynamique la politique agricole commune et, en particulier, sur :

1. l'urgence de donner aux agriculteurs européens les moyens de renforcer leur présence sur les marchés mondiaux en prévoyant la possibilité de contrats pluriannuels, le réaménagement du régime des crédits à l'exportation ainsi que le lancement d'une politique d'aide alimentaire d'envergure, comportant notamment le financement de stocks de sécurité ;

2. la nécessité d'une diversification des débouchés agricoles vers l'industrie à des fins énergétiques ou chimiques et en particulier le développement de la filière bioéthanol.

• *Sur les propositions de la Commission concernant le réaménagement des organisations communes de marché des céréales et de la viande bovine*

— prend acte, en ce qui concerne les céréales que la Commission a préféré à la réduction « drastique » des prix, un ensemble de mesures comportant : un prélèvement de coresponsabilité, une politique de la qualité et un réaménagement de l'intervention dans un sens plus restrictif ;

— fait remarquer que, dans le souci de sauvegarder les revenus des petits producteurs, il est prévu que les céréales consommées à la ferme ne seraient pas taxées et qu'une franchise serait accordée aux 25 premières tonnes livrées, toutes mesures indispensables mais non nécessairement dépourvues d'effets pervers ;

— souligne qu'un tel prélèvement de coresponsabilité n'a des chances d'être accepté par les producteurs que s'il prend la forme non d'une taxe mais d'une sorte de cotisation, cogérée par les professionnels concernés et affectée en sus des moyens ordinaires du F.E.O.G.A. au financement des exportations et des nouvelles utilisations industrielles ;

— insiste sur le fait que les mesures restrictives que la situation des marchés et l'état des stocks pourraient rendre éventuellement nécessaires, doivent avoir toute une série de contreparties dans le domaine des prix — ou du moins au niveau de l'effort budgétaire communautaire — ainsi que dans celui de la préférence communautaire avec, en particulier, une limitation des importations de produits de substitution aux céréales ;

— prend également acte des propositions de la Commission relatives à un réaménagement de l'organisation commune de marché de la viande bovine tendant, d'une part, à la réduction graduelle de l'intervention jusqu'au 30 novembre 1987, date à laquelle celle-ci n'aurait plus lieu que, ponctuellement, en cas de perturbation grave des marchés et, d'autre part, à l'attribution d'une prime unique par tête de bétail, majorée pour les vaches allaitantes ;

— reconnaît toutefois la gravité de la situation qui, selon la Commission, justifie des mesures aussi radicales et en particulier le fait qu'il est anormal qu'en dépit des mesures déjà prises l'intervention cesse d'être le filet de sécurité pour devenir un débouché permanent ;

— fait remarquer globalement que l'assainissement de ces deux marchés passe par des dégagements de stocks qui exigent des crédits supplémentaires ne pouvant pas être prélevés sur les ressources actuelles du F.E.O.G.A. ;

— note en dernier lieu, d'une façon générale, qu'un des aspects positifs appréciables du Livre vert et des communications qui en procèdent est d'avoir fait prendre conscience aux uns comme aux autres de l'inertie politique et économique de la lourde machine que constitue la politique agricole commune.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

B. — LES PROPOSITIONS DE PRIX DE CAMPAGNE ET DE MESURES CONNEXES 1986/1987

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY

- I. — Les propositions de la Commission
- II. — Des réactions négatives, voire hostiles
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 avril 1986

*
* * *

La discussion des propositions de prix et de mesures connexes présentées par la Commission le 5 février s'engage à nouveau, mais plus nettement encore que les années précédentes, dans la plus parfaite confusion. Certes, la Commission estime les avoir adoptées en temps utile pour « permettre au Parlement européen de rendre son avis dans les meilleurs délais et au Conseil de statuer avant le 1^{er} avril, respectant ainsi les dispositions réglementaires ». Mais, dès l'abord, et en dépit de la gravité de la crise dont témoigne la baisse du revenu des agriculteurs européens de 8 % en 1985, l'on savait qu'il serait quasiment impossible — fût-ce au prix de négociations « marathons » dont on a pourtant pris l'habitude — de mettre d'accord les États membres de la Communauté pour le 1^{er} avril, date à laquelle devraient normalement s'appliquer les nouveaux prix de campagne.

En dépit du réaménagement monétaire du 6 avril, l'on se retrouve dans un cas de figure proche de celui de l'année dernière ; il n'avait été possible, l'on s'en souvient, de débloquer la situation qu'au prix d'une procédure des plus baroques conjugant vote majoritaire et non décision du Conseil, et débouchant en fait sur une certaine confusion politique : le « forcing » de la présidence italienne n'a pu aboutir qu'avec la complicité tacite des Allemands, c'est-à-dire de ceux-là même dont il s'agissait par ces contorsions juridiques, de surmonter les résistances.

Le grand débat voulu par le président de la nouvelle Commission, Jacques DELORS, et dirigé par le commissaire européen à l'agriculture, Frans ANDRIESEN, n'a guère permis aux uns et aux autres de clarifier leurs positions, bien au contraire. Il a, d'ailleurs, très rapidement tourné court. Rétrospectivement, il apparaît même comme la simple préparation psychologique d'une offensive d'envergure contre la politique agricole commune, offensive d'autant plus dangereuse qu'elle est déclenchée de façon insidieuse à l'occasion de la négociation sur la fixation des prix de campagne 1986/1987. Le Livre vert et ses suites n'auront donc été — comme l'a souligné dans son rapport notre collègue Auguste CAZALET (1) — que les habits neufs mais transparents de la rigueur budgétaire, la rationalisation — au sens d'auto-justification — d'une entreprise de dénaturation des mécanismes de garantie prévus par le Traité de Rome.

Une telle opération de « gesticulation » politique ne trompe pourtant personne. Elle n'a pas empêché les organisations professionnelles de dénoncer de façon véhémement dans les propositions de la Commission une tentative de « démolition » de la politique agricole commune.

Les propositions de la Commission ne se contentent pas de faire l'unanimité des professions contre elles ; elles font également celle des États du fait même de la diversité des intérêts objectifs de leurs agricultures nationales.

La confusion actuelle ne résulte alors pas seulement du *mélange des genres entre négociations sur les prix et négociations sur la réforme des organisations de marché* — qu'il illustre

(1) Cf. Conclusions n° 153/86 adoptées le 29 janvier 1986 sur le Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune et ses suites.

assez bien l'expression de « paquet » utilisée pour qualifier les propositions de la Commission. Cette confusion résulte aussi du *flou des positions* des uns et des autres *sur les voies et moyens d'une adaptation de la politique agricole commune aux réalités économiques et financières* : si la levée de boucliers contre le « paquet » proposé par la Commission est générale, force est de constater que les réactions hostiles — et parfois violentes — des organisations professionnelles et des États ne comportent pas les éléments positifs nécessaires à la redéfinition d'une politique véritablement cohérente.

*
* * *

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La brutalité des propositions de la Commission qui se résument à un gel des prix et à la multiplication des restrictions à l'accès à l'intervention se justifie selon elle par la situation extrêmement critique des marchés agricoles : « face à la saturation d'un grand nombre de marchés communautaires et compte tenu des perspectives limitées d'accroissement de la demande solvable ou de réduction de l'offre concurrentielle sur les marchés mondiaux, il est évident que les instruments de marché existants ne permettent plus d'améliorer l'équilibre du marché, ni même de gérer ou de financer les stocks excédentaires. Même dans les secteurs ayant déjà subi une profonde réforme (ceux des produits laitiers et du vin), il reste beaucoup à faire pour réduire les stocks et gérer l'offre. La nécessité de réorganiser radicalement d'autres secteurs (comme ceux des céréales et de la viande bovine) accentuera encore le problème de la compatibilité de l'objectif d'un meilleur équilibre du marché, d'une part, et du maintien des revenus agricoles, d'autre part (1) ». Bref, la Commission estime que, face à des stocks dont la valeur comptable dépasse 10 milliards d'écus, des mesures drastiques d'assainissement sont indispensables. « La valeur de nos stocks a été multipliée par cinq en quatre ans » a rappelé le commissaire européen à l'agriculture qui a ajouté que « cette évolution constitue une véritable bombe à retardement qu'il faut désamorcer ». C'est bien cette « préoccupation majeure qui fonde des propositions aussi radicales car la Commission ne peut pas, selon elle, en aucun cas demander aux États membres des crédits permettant de se débarrasser des stocks, si elle s'engage dans une politique qui crée de nouveaux stocks ». Telle est la justification d'un « paquet » de mesures restrictives dont la brutalité risque de déstabiliser l'appareil de production agricole européen en désorganisant les secteurs les plus solides, sans atténuer la crise des plus fragiles.

A. — Un « paquet » de mesures restrictives tous azimuts

Des restrictions, encore des restrictions, toujours des restrictions. Voici la formule qui résume le mieux un ensemble de propositions dont il faut craindre que, du point de vue de la Commission ainsi que de celui de tous ceux qui adhèrent au dogme de la discipline budgétaire — qualifié, on s'en souvient, d'exercice d'imbécillité collective par M. Michel ROCARD —, il ne soit pas suffisant pour faire face à la situation actuelle, compte tenu, notamment, de la baisse du dollar. Ainsi, bien que — et peut-être aussi parce que — ce « paquet » comporte à côté de mesures de fixation de prix des mesures tendant à résorber les stocks et à réformer les organisations de marché, son financement reste éminemment problématique.

1) La Commission écrase les prix

La Commission, bien entendu, se défend de toute attitude malthusienne : malgré la gravité de la situation des marchés agricoles, elle affirme avoir « voulu pour des raisons de revenus agricoles, éviter des baisses drastiques de prix » en soulignant que sa politique de prix restrictive « est une orientation qui ne constitue que la simple poursuite de la politique déjà engagée ». Ces précautions oratoires sont, à certains égards, lourdes de menaces dans la mesure où il est sous-entendu que la prise en compte de « raisons » économiques aurait dû conduire à des baisses encore plus drastiques de prix.

(1) La situation de l'agriculture dans la Communauté : Rapport 1985, page 131.

Comme permet de le constater le tableau ci-contre, la Commission préconise globalement le *gel des prix en écus*. Les céréales, le lait, la viande bovine, le sucre, les oléagineux, mais également le vin et, dans leur ensemble, les fruits et légumes voient leurs prix maintenus à leur niveau actuel. Toutefois, pour un nombre limité de produits (choux-fleurs, aubergines, pois et fèves), il est prévu une hausse très limitée (+ 1 %), tandis que pour d'autres produits tels que le tabac, le blé dur ou l'huile d'olive, c'est une baisse assez nette des prix allant jusqu'à 5 à 6 % qui est suggérée. Ces propositions doivent, cependant, être corrigées d'abord en hausse pour tenir compte des aménagements monétaires.

La Commission n'envisage pas de démantèlement des montants compensatoires monétaires — M.C.M. — positifs pour la prochaine campagne. Elle réaffirme néanmoins son intention de s'en tenir au calendrier prévu et, en conséquence, d'aboutir à un démantèlement total des M.C.M. néerlandais et allemand pour le début de la campagne 1987/1988.

AUGMENTATION MOYENNE DES PRIX COMMUNS		% d'augmentation en ECU	% d'augmentation en F
Céréales	Blé tendre, orge, sorgo, maïs :		
	Prix d'intervention	0	1,5
	Seigle : prix d'intervention	- 1 %	+ 0,5
	Blé dur : prix d'intervention	- 4,4 %	- 2,9
	aide à la production	+ 6,8 %	+ 8,3
Riz	Prix pour le riz paddy	0	+ 1,5
Sucre	Prix de base pour la betterave à sucre	0	+ 1,5
Huile d'olive	Prix indicatif	0	+ 1,5
	Prix d'intervention	- 5 %	- 3,5
	Aide à la production	0	+ 1,5
Graines oléagineuses	Colza et navette	0	+ 1,5
	Tournesol	0	+ 1,5
Fibres textiles	Lin et chanvre	0	+ 1,5
	Coton	0	+ 1,5
	Vers à soie	0	+ 1,5
Protéagineux	Pois, fèves, fèves et lupins doux (prix minimum)	+ 1 %	+ 2,5
	Soja	0	+ 1,5
	Fourrages séchés	0	+ 1,5
Vins	Prix d'orientation	0	0
Tabac	Prix d'orientation et primes en fonction de quatre groupes de variétés	0. - 2 - 4. - 6	1,5. - 0,5 - 2,5. - 4,5
Fruits et légumes frais	Prix de base et primes à la commercialisation selon le produit	de 0 à + 1	de 1,5 à 2,5
Lait	Prix indicatif	0	0
	Prix d'intervention		
	— beurre	- 4 %	- 2,5
	— lait écrémé en poudre	+ 3,5 %	+ 5
	— fromages	+ 0,7 / + 0,8 %	+ 2,2 / + 2,3
Viande bovine	Prix d'orientation	0	1,5
Viande ovine	Prix de base	0	0
Viande porcine	Prix de base	0	0

Propositions agri-monnaies 1986-1987

Pays	Secteur	Situation actuelle (1)			Nouvelle situation					Réévaluation Dévaluation	Incidences sur les prix en %
		Taux vert (1 Ecu=)	Ecart monétaire		Taux vert (1 Ecu=)	Ecart monétaire					
			Réel	Appl.		Réel	Appl.	Démantèlement de l'écart			
								Réel	Appl.		
F	Lait Porc·Vin	7.10590	0,0	0	7.10590						
	Viande ovine.....										
	Autres	7.00089	- 1.500	0						- 1.478	- 1,500
I (2)	Tous secteurs	1.482.00	5.548	- 4,5	1.511.00	- 3.514	- 2,0	2.034	2,5	- 1.919	- 1,957
GR (2)	Tous secteurs	102.345	- 37.053	- 35,3	114.626	- 22.360	20,9	14.693	14,4	- 10.714	- 12,000

(1) Valable : le 3.2.86 (2) Période de référence : du 22.01.86 au 28.01.86.

En revanche, il est prévu, outre le démantèlement pour moitié des M.C.M. négatifs italiens et grecs, celui de la franchise de 1,5 point en France en ce qui concerne tous les produits pour lesquels cette franchise n'avait pas été déjà supprimée ainsi que cela avait été le cas pour le lait, le porc, le vin et la viande ovine.

Mais les propositions de prix doivent également être corrigées en général en baisse pour tenir compte des mesures connexes qui, à bien des égards, s'analysent comme des mesures de réductions des garanties.

2) Les mesures de démantèlement connexes

La Commission a donné la « priorité à la mise en œuvre de la réforme dans deux secteurs spécifiques pour lesquels des actions prioritaires ont déjà été préconisées dans le Livre vert II, à savoir le secteur des céréales et celui de la viande bovine, ainsi que pour la mise en œuvre de certains aménagements dans le secteur des oléagineux ».

Pour le *secteur des céréales*, il est proposé d'introduire, en conformité avec l'orientation préconisée dans le mémorandum « Aménagement de l'organisation de marché pour les céréales », un prélèvement de coresponsabilité des producteurs s'élevant à 3 % du prix d'intervention du blé tendre. Ce prélèvement devrait être assorti d'une politique de qualité par le biais d'une réfaction supplémentaire de 5 % pour le blé tendre ne répondant pas aux critères de panification. En outre, un assouplissement des mécanismes d'intervention est proposé, notamment par une limitation de la période d'intervention.

Pour le *secteur de la viande bovine*, il est proposé de concrétiser les idées déjà développées dans le mémorandum « Aménagement de l'organisation commune de marché pour la viande bovine », à savoir l'instauration, à partir du 1^{er} décembre 1987, d'un régime d'aides directes par une « prime unique » au bénéfice exclusif des producteurs spécialisés en viande bovine. Le mécanisme d'intervention publique ne devrait être appliqué qu'en cas de situations exceptionnelles.

Pour le *secteur des oléagineux*, il est proposé de remplacer le système de seuil de garantie par un régime de « quantités maximales garanties » encadrant les montants totaux de l'aide aux producteurs.

On reviendra sur ces mesures lors de l'examen détaillé des perspectives sectorielles.

3) *La promesse de mesure socio-structurelles analgésiques*

Pour faire accepter un tel cocktail de mesures restrictives et, en particulier, pour compenser les pertes de revenu qui en résultent la Commission annonce des mesures à caractère socio-structurel. Elle confirme son intention de « présenter très rapidement des propositions dans le domaine de la politique des structures qui, conformément aux orientations retenues dans le « Livre vert II », visent à aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles réalités du marché et à diversifier les instruments de la PAC, en vue notamment de prendre en compte les préoccupations liées à l'environnement et à l'aménagement du territoire ».

C'est pourquoi la Commission a suivi, par exemple dans le cadre des réformes proposées pour le secteur des céréales, une voie qui évite une dégradation excessive des prix et qui permet une modulation de la coresponsabilité en fonction des quantités produites. C'est également la raison pour laquelle elle a, dans l'aménagement de l'orientation commune du marché de la viande bovine, proposé une prime plus consistante pour les 50 premiers bovins de chaque exploitation. Elle souligne, en outre, que « ces dispositions s'ajoutent à celles arrêtées, dans le même esprit, dans le cadre de l'organisation commune du lait (abattement de la taxe de coresponsabilité à concurrence de 60 000 kg pour les producteurs situés dans les zones défavorisées) ou dans le cadre de la politique agricole des structures (par exemple la limitation des aides à l'investissement dans le secteur du lait aux exploitations qui n'ont qu'un nombre limité de vaches). C'est dans le même esprit que la Commission envisage de renforcer le régime en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées ».

On remarquera, une fois de plus, qu'indépendamment des questions de fond et, en particulier, de la nécessité ressentie par les agriculteurs de tenir leurs revenus du marché, *il ne s'agit là que de déclarations d'intention* : les restrictions sont à la fois immédiates et tangibles tandis que les avantages sont minces et problématiques.

4) *L'écoulement des stocks compromis par les perspectives budgétaires*

La réduction des stocks est un des points clés, pour ne pas dire la priorité, du programme d'assainissement de la Commission. Eu égard à son coût, elle est conditionnée par les perspectives budgétaires.

En vue de faciliter l'assainissement de la situation du marché dans plusieurs secteurs, la Commission a l'intention de proposer au Conseil un *programme d'écoulement des stocks d'intervention* qui se sont accumulés au cours des dernières années. Ce programme, dont le but est de ramener progressivement ces stocks à un niveau raisonnable, sera étalé sur 1986, 1987 et 1988.

« Le succès de cette opération, souligne la Commission, qui entraîne des charges budgétaires considérables, dépendra également de la possibilité de ramener l'évolution de la production à des niveaux compatibles avec ceux de la demande. Il ne serait pas acceptable de demander un effort budgétaire supplémentaire pour effacer uniquement les symptômes du problème — c'est-à-dire les stocks excessifs existants — sans s'attaquer au problème fondamental de la surproduction ».

Effectivement, la Commission annonce la mise en œuvre d'un programme d'écoulement spécial des stocks de beurre et de viande bovine respectivement pour 270 000 et 200 000 tonnes. Le coût de cette action, évalué à 1 150 millions d'écus, serait financé par des économies de gestion à concurrence de 200 millions d'écus, par une réduction des frais d'intérêts pour les capitaux immobilisés, soit 300 millions d'écus, mais également par une limitation aux trois quarts du financement communautaire des frais techniques de stockage et d'intérêt, ainsi que par une dépréciation anticipée des stocks.

Le niveau et l'évolution des stocks méritent d'être rappelés pour mieux mettre en perspective les propositions de la Commission.

D'une façon générale, on peut noter que le *volume des stocks* a augmenté fortement, quoique dans des proportions variables ces dernières années : il s'est accru pour les céréales, le beurre, la viande bovine ; il a diminué récemment pour la poudre de lait et l'huile d'olive. A la fin novembre 1985, l'on comptait très exactement en stocks : 18,8 millions de tonnes de céréales, 1 million de tonnes de beurre, 588 000 tonnes de viande bovine en carcasse, 210 000 tonnes de viande bovine désossée et 525 000 tonnes de lait en poudre. Le montant des stocks en valeur a considérablement augmenté, il atteignait 1,87 milliard d'écus fin 1981, 4 milliards d'écus fin 1982, 7 milliards d'écus fin 1983 et 8,75 milliards d'écus fin 1984. Fin 1985, il aurait atteint 10,9 milliards d'écus sans une dépréciation financière de 400 millions décidée par la Commission.

En utilisant la méthode de calcul adoptée par la Commission, il ressort que la perte financière résultant de l'écoulement des stocks dépassant le niveau jugé normal dépasse 4,4 milliards d'écus. Les deux tableaux ci-dessous explicitent le mode de calcul et détaillent le coût d'écoulement par produit.

Estimation des charges potentielles qui découleraient de l'écoulement des produits agricoles se trouvant en stock d'intervention à la fin de l'exercice 1985 (30/11/1985) (sur la base de la révision conjoncturelle 1986)

Produits	Quantités en stock à la fin de l'exercice 30/11/85 (t)	Quantités en stock public considérées comme normales (t)	Quantités en stock public dépassant le stockage normal (t)	Pertes moyennes pondérées sur vente (Ecus t)	Charges potentielles * (M d'Ecus)
Blé tendre.....	12 274 000	3 000 000	9 274 000	51	473
Blé dur.....	982 000	300 000	500 000	96	65
Orge.....	4 629 000	1 500 000	3 129 000	67,5	211
Seigle.....	1 107 000	200 000	907 000	67,5	61
Huile d'olive.....	59 000	100 000	0	nulles ou faibles	0
Tabac (transformé).....	12 465	0	12 465	591	-
Lait écrémé en poudre.....	525 000	200 000	325 000	(2) 1 200	390
Beurre.....	1 017 000	200 000	817 000	2 645	2 160
Viande bovine :					
— carcasse.....	588 000	50 000	538 000	1 578	850
— désossée.....	210 000	60 000	160 000	1 290	210
Total.....					4 427

* Chiffres arrondis

(1) Cette perte est calculée sur base de l'exportation et de l'écoulement pour les pores et les voutailles.

Coût d'écoulement par rapport au prix d'intervention

Produits	Prix d'intervention 1985/1986 (Ecus/t)	Coût moyen de 1 an de stockage (1) (Ecus/t)	Perte moyenne sur vente (1) (Ecus/t)	Coût d'écoulement en % du prix d'intervention	
				Perte sur vente	Perte sur vente + 1 an de stockage
Blé tendre.....	189,1	25	51	26,9	40,2
Blé dur.....	322,7	35	96	29,7	40,6
Orge.....	489,1	25	67,5	35,7	48,9
Seigle.....	190,9	25	67,5	35,3	48,5
Huile d'olive.....	2 349,3	290	0	0	12,3
Tabac (transformé).....	1 440	220	(3) 1 301	90,3	105,6
Lait écrémé en poudre.....	1 740,4	160	1 200	68,9	78,1
Beurre.....	3 132	370	2 645	84,5	96,3
Viande bovine — carcasse.....	3 446	450	(4) 2 267	65,8	78,8

(1) Frais de séjour et d'intérêt 8 %.
 (2) Sur la base de la révision conjoncturelle du budget 1986.
 (3) Y compris le coût de transformation de 710 Ecus/t, financé au moment de l'échat.
 (4) Y compris une perte de 690 Ecus/t découlant de la dépréciation de 20 % au moment de l'achat.

Selon la Commission, l'ensemble du paquet devrait permettre une économie de l'ordre de 400 millions d'écus en 1986 et de 780 millions d'écus pour 1987. Ce dernier chiffre, plus élevé que celui de 1986, s'explique par le fait que la mise en oeuvre des mesures de réforme proposées intervient à des dates différentes, en fonction du début des campagnes selon les produits.

En ce qui concerne les besoins financiers pour 1986, la Commission estimait qu'il fallait prévoir un budget supplémentaire pour le FEOGA-Garantie de 790 millions d'écus, principalement dû à l'exceptionnelle baisse du dollar par rapport à l'écu. En outre, ce chiffre comporte le programme d'écoulement des stocks. Une partie des sommes importantes requises à cet égard pour les exercices 1986, 1987 et 1988 devrait être « financée par une combinaison d'économies de gestion des marchés agricoles et par des restrictions temporaires dans le domaine du financement communautaire des interventions publiques ».

Pour ce qui concerne le budget, la Commission n'excluait pas que la Communauté soit « confrontée à des circonstances exceptionnelles dues non seulement à l'évolution du dollar, mais également à une conjoncture nettement en baisse, notamment suite à l'adoption du nouveau « Farm Bill » aux États-Unis ».

Elle n'en était pas moins d'avis qu'il devrait être « possible de présenter un avant-projet de budget 1987 qui permette à la fois de poursuivre le programme d'écoulement des stocks et de s'inscrire dans les limites de la discipline budgétaire ». A cette fin, deux conditions lui paraissaient devoir être remplies :

- « a) que le Conseil adopte :
 - l'ensemble des propositions maintenant présentées,
 - le programme de cessation de production laitière,
 - le budget supplémentaire 1986 encore à établir.

b) que la Commission et le Conseil réalisent des économies supplémentaires au titre de la gestion des marchés, ainsi que par des restrictions temporaires concernant le financement communautaire des interventions publiques.

C'est à partir de 1988, lorsque se feront pleinement sentir les effets positifs des réformes proposées, que la politique commune des marchés devrait être gérée à l'intérieur des limites imposées par la « discipline budgétaire », pour autant que le programme d'écoulement des stocks ait effectivement pu être réalisé ».

En clair, la Commission estimait dès l'origine et dans les meilleures hypothèses, tant en ce qui concerne l'évolution de la conjoncture internationale que l'efficacité de mesures de restriction internes et indépendamment de la nécessité d'apurer la situation actuelle, que les limites imposées par la discipline budgétaire seraient dépassées.

De fait, la situation a sensiblement évolué depuis le début de l'année 1986 : alors, l'on ne parlait que d'un déficit à couvrir de 750 millions d'écus ; à la mi-mars, l'on savait déjà qu'il faudrait demander un budget supplémentaire pour 1986 de 2,9 milliards d'écus minimum, soit 1 500 millions pour compenser l'impact de la baisse du dollar sur le coût des subventions à l'exportation, 800 millions pour tenir compte du poids du passé et honorer par des paiements les engagements pris les années précédentes au titre des fonds structurels, ainsi que 400 et 200 millions d'écus pour alléger respectivement les contributions de la Grande-Bretagne et de l'Espagne et du Portugal.

M. Christophersen, commissaire chargé du budget, n'a pas exclu dans l'hypothèse où l'on ne disposerait pas de crédits supplémentaires qu'il faille réduire les crédits des Fonds structurels et ce nonobstant les engagements pris par le Conseil européen. A la mi-mars, la Commission n'avait pas encore tranché entre ressources supplémentaires et propositions d'économies, selon M. Christophersen qui indiquait qu'elle n'avait pas l'intention, pour l'instant, de dépasser le plafond de 1,4 % en 1986, mais que cela relèverait de la responsabilité du Conseil, notamment pour le paquet agricole.

En définitive, la négociation sur les prix agricoles apparaît plus que jamais conditionnée par les problèmes budgétaires. Tandis que la Commission présente ses propositions comme pratiquement verrouillées (1), l'on ne voit pas, de toute façon, comment la Communauté pourrait se sortir de cette situation inextricable sans remettre en cause, d'une façon ou d'une autre, ses engagements antérieurs relatifs à la discipline budgétaire et au plafonnement des ressources. Il n'y a guère lieu de se réjouir d'une telle mise entre parenthèses dans la mesure où elle risque de justifier des mesures d'économies — notamment en ce qui concerne les fonds structurels — ainsi que le démantèlement des organisations de marché comme les propositions de prix pour 1986/1987 peuvent déjà le laisser craindre.

B. — Des organisations communes de marché menacées

A côté de mesures de fixation de prix, la Commission propose des aménagements de certaines organisations de marché. Ces mesures connexes concrétisent les mémorandums qu'elle a soumis au Conseil dans la ligne du Livre vert.

1) *Les céréales*

Compte tenu de l'accumulation des stocks, la Commission propose un ensemble cohérent d'actions qui s'articulent autour de deux axes :

a) une politique restrictive de prix : les prix pour les céréales doivent être maintenus au niveau appliqué à titre conservatoire par la Commission pour la campagne 85/86, sauf en ce qui concerne le blé dur dont le prix d'intervention doit diminuer de -4,4 % afin de parvenir

(1) M. Christophersen a clairement précisé que ses « chiffres prennent pour hypothèse que les propositions de prix seront acceptées par le Conseil : tous les ministres doivent le comprendre ».

sur sept campagnes à une réduction de 1,7 à 1,2 du rapport de prix avec celui du blé tendre. Afin d'atténuer partiellement l'impact de cette baisse sur les revenus des producteurs, il est proposé d'augmenter l'aide à la production de 6,8 % ;

b) une modification du régime de l'intervention suivant les perspectives dressées par la Commission dans son mémorandum sur l'aménagement de l'organisation commune du marché des céréales (COM 85/700), consistant principalement à remplacer le régime actuel des seuils de garantie par un prélèvement de coresponsabilité.

Celui-ci aurait pour objectif de faire contribuer les producteurs aux charges budgétaires occasionnées par la production excédant un niveau de référence. Selon les calculs de la Commission (1), l'excédent de la production de la prochaine campagne devrait atteindre 12 millions de tonnes, ce qui, a priori, exigerait que l'on fixe le taux du prélèvement à 6 %. Toutefois, pour tenir compte de l'incertitude actuelle sur les quantités réellement mises sur le marché, ainsi que de la politique restrictive de prix, la Commission propose, dans un premier temps, de fixer la taxe à un niveau de 3 % en assortissant d'une franchise pour les 25 premières tonnes produites (2). En fait, compte tenu des structures de la production dans la C.E.E., ce sont surtout les agriculteurs français et britanniques qui vont supporter le prélèvement. La Commission estime qu'à ce niveau, la franchise permettra l'exonération de 60 % des producteurs céréaliers et de 25 % des quantités produites, ce qui a l'avantage de faciliter la gestion et d'assurer une certaine modulation des prix payés aux producteurs, mais n'est pas sans comporter certains effets pervers, comme M. Auguste CAZALET l'a souligné dans son rapport précité sur le Livre vert. On remarque, en outre, le caractère non discriminatoire de la taxe — qui est applicable également au maïs, production excédentaire... — ce qui devrait faciliter la reconnaissance de sa régularité au regard des règles du GATT.

Une série de restrictions complémentaires sont prévues au niveau du calendrier de l'intervention et des critères de qualité.

D'une part, afin de ne pas trop concurrencer l'exportation en début de campagne et d'inciter les opérateurs à rechercher plus activement des débouchés, la Commission envisage de restreindre l'intervention dans le temps en la limitant à la période du 1^{er} décembre au 30 avril, ainsi que de supprimer l'indemnité compensatrice de fin de campagne définitivement pour le maïs et en 1986 pour le blé tendre.

A cela s'ajouterait une politique de qualité plus sévère. La Commission propose une réfaction supplémentaire de 5 % pour les blés tendres qui ne répondent pas à des critères de panification objectifs. Elle envisage aussi de plafonner le taux d'humidité à 14 % et de limiter les grains germés à 4 % pour le blé dur et à 6 % pour les autres céréales.

Au total, il semblerait que ces mesures doivent entraîner une baisse des prix comprise entre 5 à 10 %, sans compter l'effet des délais de paiement à l'intervention qui pourraient être maintenus encore à 120 jours.

On remarque que la Commission est extrêmement discrète sur l'affectation des sommes prélevées au titre de la coresponsabilité. Or, l'on sait que les intéressés souhaitent qu'elles soient cogérées et qu'elles viennent s'ajouter à celles actuellement dépensées par le FEOGA en vue de l'accroissement des débouchés, notamment extérieurs.

(1) Le niveau de référence est apprécié en fonction de l'utilisation sur le marché intérieur non subventionnée corrigée par les importations de produits de substitution. Il est estimé à 149 millions de tonnes par rapport à des perspectives de production de 161 millions de tonnes.

(2) La mise en oeuvre du régime du prélèvement de coresponsabilité devrait être opérée de la manière suivante :

— les producteurs et les acheteurs sont identifiés par leur numéro de TVA ou selon un système d'identification équivalent ;

— le contrôle de la perception du prélèvement est opéré par l'organisme habilité, en comparant les formulaires adressés régulièrement par les producteurs et par les acheteurs, qui indiquent les quantités faisant l'objet du contrat, l'identité du contractant et les prélèvements respectivement perçus et payés ;

— pour bénéficier de la franchise, le producteur apporte les preuves appropriées.

Toutefois, dans cette perspective, la Commission envisage la création d'une aide pour la transformation des céréales en bioéthanol, tout en précisant que celle-ci ne devrait pas être supérieure à la restitution à l'exportation.

2) La viande bovine

La Commission envisage d'appliquer le mémorandum sur l'aménagement de l'organisation commune du marché de la viande bovine (COM 85/834) qu'elle a adopté le 18 décembre dernier. Elle propose donc une adaptation fondamentale du régime de l'intervention publique : le recours à celui-ci doit être progressivement réduit au cours d'une période transitoire qui s'étendra sur environ deux ans pour se terminer le 30 novembre 1987. Au-delà de cette date, l'intervention ne sera plus une mesure courante de gestion du marché, et ne sera plus utilisée que pour faire face à des situations exceptionnelles. Au cours de la période transitoire, l'intervention sera limitée à l'achat de quartiers arrière ou avant, et à un nombre réduit de qualité de la grille communautaire de classement.

En compensation, la Commission propose d'instaurer un régime de prime unique pour les producteurs spécialisés de viande bovine (1) qui englobe également les éléments principaux de la prime actuelle au maintien du troupeau de vaches allaitantes. Cette nouvelle prime unique est composée de deux éléments : un montant de base de 20 écus par tête octroyé aux cinquante premiers bovins de plus de six mois ainsi qu'un montant spécifique de 20 écus par vache allaitante sans limitation de nombre versé suivant des règles proches de la prime actuelle. A cette prime, pourrait s'ajouter celle d'un montant de 25 écus que les États seraient autorisés à accorder nationalement par tête de vache allaitante.

En définitive, bien qu'elle note une certaine baisse de la production et une reprise de la consommation en 1985, la Commission fonde ses propositions sur une vision pessimiste de l'évolution du marché qu'elle croit structurellement déséquilibré et pas seulement déstabilisé par les effets pervers résultant de l'introduction des quotas laitiers.

3) Les produits laitiers

Les propositions de la Commission doivent être replacées dans leur contexte général. Si les livraisons de lait au titre de la campagne 1984/1985 ont diminué de 4 %, il n'en est pas de même cette année. La France — à l'instar de l'Irlande et de la Belgique — risque fort de dépasser son quota : la collecte de lait y a progressé de 2 % en décembre dernier, par rapport au même mois de 1984. Les prévisions faites d'après le rythme actuel de production laissent craindre que le quota fixé pour l'année en cours, c'est-à-dire la période d'avril 1985 à mars 1986, pourrait être dépassé de 130 000 à 320 000 tonnes. Compte tenu de la pénalité de deux francs par litre, les producteurs pourraient devoir payer des sommes comprises entre 260 et 640 millions de francs.

Pour tenir compte de l'évolution des stocks — notamment de beurre pour lequel il est prévu un programme d'écoulement (cf. supra) —, la Commission propose de réduire le prix d'intervention du beurre de 4 %, de relever celui de la poudre de lait écrémé de 3,5 %, ainsi que de geler celui du lait tout en maintenant le prélèvement de coresponsabilité au niveau de 2 % du prix d'orientation (2). Elle rappelle également que des propositions appropriées ont été présentées pour réduire le volume global des quantités de référence par un système communautaire d'indemnité à la cessation définitive de la production laitière (COM 85/583 du 5 novembre 1985). Schématiquement, on peut dire que la Commission souhaite retirer d'ici cinq ans 3 millions de tonnes du marché en rachetant les quotas des producteurs qui accepteraient de cesser leur activité. (cf. infra page 30).

(1) Cette prime unique ne sera payée qu'aux exploitants qui ne disposent pas d'un quota lait.

(2) On note que le super-prélèvement pourra, le cas échéant, être perçu sur une base semestrielle.

4) *Les autres productions*

Le gel, voire la réduction des prix, parfois la diminution des garanties affectent également les autres produits :

a) *les oléagineux :*

Compte tenu de l'augmentation de la production — celle-ci a quintuplé en cinq ans pour le colza et triplé depuis 1981 pour les graines de tournesol —, la Commission préconise d'abord la « croissance zéro » des prix indicatifs. Prenant acte de l'inefficacité du système actuel de seuil de garantie — dans la mesure où la pénalité ne se répercute que sur les prix des campagnes postérieures à celles au cours desquelles un dépassement de seuil a été constaté —, elle propose de remplacer ce régime par un système de quantités maximales garanties : pour la campagne 86/87, les plafonds seraient ainsi respectivement fixés à 3,5 millions de tonnes pour le colza et à 1,7 million de tonnes pour le tournesol. Il est prévu que si ces plafonds étaient dépassés, les montants de l'aide seront réduits proportionnellement, le prix d'intervention étant réduit d'un montant équivalent à la réduction éventuelle de l'aide. La Commission précise encore dans ses propositions qu'il serait octroyé des acomptes sur l'aide, la restitution et le prix d'intervention, acomptes calculés sur la base du rapport entre la production estimée et la quantité maximale garantie.

b) *fruits et légumes*

La Commission préconise en fait soit le gel des prix (raisins de table, pommes, poires), soit une faible augmentation (+ 1 % pour les choux-fleurs et les aubergines), soit des baisses de prix (-2,5 % pour les agrumes, -5 % pour les tomates et les abricots et -10 % pour les pêches).

c) *vin*

Outre un gel des prix — qu'elle justifie par la perspective d'un déséquilibre entre l'offre et la demande à l'horizon 1991/1990 —, la Commission propose la diminution du niveau de production communautaire de référence pour la distillation obligatoire ainsi qu'un abattement sur les droits de replantation de 20 à 50 % selon les terroirs compensé par l'octroi d'une indemnité spécifique. Afin de mieux contrôler les opérations de replantation, la Commission envisage de soumettre les pépiniéristes à l'obligation d'une tenue de registres d'achats et de ventes. En outre, convaincue de la nécessité générale d'un renforcement des contrôles dans le secteur vitivinicole, elle a annoncé la présentation au Conseil d'une proposition tendant à proposer l'institution dans chaque État d'un service mixte associant fonctionnaires communautaires et nationaux.

d) *tabac*

Pour ce produit, il est prévu le gel des prix pour les variétés les plus recherchées, ainsi que des réductions allant jusqu'à -6 % pour les autres.

e) *sucre*

La Commission préconise le gel des prix sans préjudice d'autres restrictions ultérieures : « Vu le bas niveau des prix pratiqués sur le marché mondial et le niveau très élevé des restitutions à l'exportation, il faut supposer, dès maintenant, que la Commission et le Conseil seront ultérieurement amenés à décider de porter, pour 1986/1987, le plafond de la cotisation B à nouveau à 37,5 % du prix d'intervention. Ceci signifie, qu'en définitive, les prix minimaux de la betterave correspondront aussi en 1986/1987, par rapport au prix de base, à 98 % pour la betterave A et à 60,5 % pour la betterave B, le prix de la betterave C sera, lui, fonction des cours du marché mondial du sucre ».

On peut rappeler que deux trains de mesures tendent à se combiner avec ces propositions : d'une part, les Dix sont parvenus, les 9 et 10 décembre, à un accord tendant à la reconduction du principe de l'auto-financement de l'organisation de marché, ainsi qu'à l'apure-

ment d'un passif de 400 millions d'écus au moyen d'une taxe supplémentaire de 1,31 % du prix d'intervention (1,63 % en France métropolitaine et en R.F.A., 0,32 % dans les D.O.M., etc...) ; d'autre part, il a été décidé au Conseil agricole du 26 février 1986 de favoriser l'utilisation du sucre (et de l'amidon) par un système de restitution (1).

Pour les productions soumises au régime de transition par étapes — c'est-à-dire essentiellement les fruits et légumes originaires d'Espagne —, il n'est pas prévu de prix communs pour la première étape, mais simplement d'importants efforts de discipline de prix. La Commission a annoncé qu'elle fera une communication séparée à ce sujet.

*
* *

L'année dernière, l'on était parvenu à fixer les prix de campagne in extremis dans des conditions peu orthodoxes, et c'est le moins que l'on puisse dire : ceux-ci résultent, en effet, d'une part, d'un accord majoritaire du Conseil obtenu le 16 mai 1985 sur des propositions de compromis concernant tous les produits, à l'exception des céréales, du colza et de la navette et, d'autre part, pour ces derniers, de « mesures de gestion », prises par la Commission après l'échec du Conseil agricole du 11 juin du fait de l'invocation par l'Allemagne du « compromis de Luxembourg ».

Cette année, alors que les conflits d'intérêts sont certainement aussi, sinon plus, aigus qu'il y a un an, doit-on craindre à nouveau la paralysie du Conseil, et donc le recours à des artifices institutionnels ? En fait, il y a tout lieu de penser que l'enjeu à moyen terme représenté par les réformes des organisations de marché, comprises dans les mesures connexes, est suffisamment important pour dissuader le Conseil d'esquiver une fois encore ses responsabilités politiques. Et ce d'autant plus que la Commission multiplie les avertissements pour bien rappeler au Conseil que son paquet de propositions forme un tout qui ne peut être dissocié et dont l'application ne peut être repoussée dans le temps. La menace est, d'ailleurs, à peine voilée : « Les propositions visant à adapter l'acquis, notamment en ce qui concerne les secteurs du lait, des céréales et des graisses oléagineuses, constituent, de ce fait, pour la Commission, un tout avec les propositions de prix. La Commission demande donc formellement au Conseil d'arrêter les décisions relatives à tous ces secteurs avant le début des campagnes de commercialisation. Si tel n'était pas le cas et si les décisions concernant l'aménagement de l'acquis n'intervenaient pas en temps utile, la Commission se verrait dans l'obligation de retirer tout ou partie de ses propositions concernant les prix et les substituer par d'autres propositions basées sur l'acquis actuel et aboutissant aux résultats souhaités en ce qui concerne la maîtrise de la production et de la charge budgétaire. Ces nouvelles propositions, en raison de la nature des dispositions actuellement en vigueur, s'avèreraient pour certains secteurs beaucoup moins satisfaisantes que les propositions actuelles en ce qui concerne les effets sur les revenus des agriculteurs ».

II. — DES RÉACTIONS NÉGATIVES, VOIRE HOSTILES

La fixation des prix agricoles et des mesures connexes est un exercice difficile. Elle l'est même de plus en plus car si les positions des États évoluent, ce n'est, en général, ni dans le sens d'une plus grande cohérence, ni dans celui d'une plus étroite convergence : les attitudes changent, mais les clivages restent ou désormais renaissent, si bien que l'on assiste — notamment entre la France et l'Allemagne — à des chassés-croisés étonnants.

(1) Pendant les deux prochaines campagnes, la restitution sera telle que le sucre « industriel » pourra être offert au prix de marché du glucose. L'année suivante, la restitution augmentera d'un montant égal à 25 % de la différence entre prix du glucose d'une part, et prix du sucre sur le marché mondial augmenté de 70 écus la tonne, d'autre part. Pour la campagne 1989/1990, l'ajustement serait de 50 % de l'écart mentionné. La restitution sera adaptée tous les trois mois, en fonction de l'évolution du prix du glucose. On voit que le prix d'approvisionnement pour l'industrie ne descendra pas jusqu'au niveau du prix mondial, mais qu'il y aura une restitution minimale garantie.

Les organisations professionnelles, en revanche, n'ont guère de mal à trouver leur unité, dès lors que celle-ci se fait essentiellement autour des « contre » et des « plus ». Quant aux instances consultatives communautaires, elles se contentent de gérer avec un inégal bonheur des aspirations souvent contradictoires.

A. — Les protestations des organisations professionnelles

Qu'elles soient nationales ou européennes, les organisations professionnelles ont très mal reçu les propositions de la Commission.

1) Les organisations nationales

La levée de boucliers suscitée par les propositions de la Commission est générale. Celles-ci sont jugées « inadmissibles », voire « provocantes » et, en tout état de cause, dangereuses et injustes pour un secteur d'activité essentiel de l'économie française (1).

C'est ainsi que la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles a qualifié d'« inacceptables » les mesures proposées par la Commission en soulignant que les réaménagements connexes allaient tirer les prix vers le bas et provoquer une nouvelle chute des revenus agricoles.

Quant au Centre national des jeunes agriculteurs, le C.N.J.A., il souhaite — soutenu en cela par l'Association générale des producteurs de blé, A.G.P.B., — que le gouvernement français obtienne la reconduction pendant un an des prix de la campagne 1985/1986. Pour lui, il n'y a finalement même pas lieu de discuter de telles propositions.

D'autres organisations ont, d'emblée, des positions encore plus radicales ; le MODEF — Mouvement de défense des exploitants familiaux — estime que la France doit se retirer des négociations à la première occasion, tandis que la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles de l'Ouest a fait savoir que les prix agricoles devaient connaître « un minimum de 5 % d'augmentation » pour compenser la baisse des revenus de l'année écoulée.

On remarque, qu'à côté de ces réactions globales de rejet, se font jour des critiques plus circonstanciées, notamment en ce qui concerne l'absence totale de volet externe dans les propositions de la Commission. Un responsable du Crédit agricole dénonce ainsi, d'une part, un gaspillage des chances de la France et de l'Europe, en soulignant le « coup de fouet » donné à l'agriculture américaine, et, d'autre part, les difficultés que vont connaître de nombreuses exploitations agricoles fortement endettées. De leur côté, les producteurs français de blé ont dénoncé, à travers l'A.G.P.B., le laisser-faire de la Commission en matière de développement des produits de substitution qui va se traduire par de nouvelles importations tels le manioc de Thaïlande ou le maïs fourrager en provenance des États-Unis, exemptés de prélèvement : l'importation de 6,5 millions de tonnes de manioc devrait, selon l'A.G.P.B., coûter 3,5 milliards de francs à la C.E.E.

Enfin, sans ménager ses critiques, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture — A.P.C.A. — a très tôt fait connaître des « éléments d'orientation » en vue des négociations.

Sur le plan politique, les critiques restent acerbes. Dénonçant tout à la fois le démantèlement de l'intervention pour la viande bovine, la poursuite des importations de viande et de produits laitiers, l'application d'une taxe céréalière conçue sans objectifs, l'instauration de quotas pour le colza et le tournesol, ainsi que le nouvel affaiblissement des organisations de marché de vin et fruits et légumes, l'A.P.C.A. estime les propositions « inacceptables et

(1) Est-il souhaitable — demande le président du Centre national des jeunes agriculteurs — de faire supporter une baisse de prix à un secteur qui a déjà subi une diminution de 7,1 % de son revenu en 1985 et qui rapporte 31 milliards de francs en devises à la collectivité ? On oublie trop souvent, ajoute-t-il, que l'agriculture, les industriels et les services qui lui sont liés représentent 18 % des emplois.

irrélles ». Implicitement, elle met en avant le sens des responsabilités des chambres d'agriculture qui « proposent une adaptation des organisations de marché, acceptent des efforts financiers pour valoriser le potentiel de production et accroître la capacité d'exportation de l'agriculture française et qui se trouvent donc fondées à rejeter « avec la plus grande énergie que l'agriculture supplée la puissance publique dans le but avoué d'économies budgétaires », et à condamner sans appel les propositions de la Commission : « Alors que les États-Unis se préparent, grâce au soutien de la puissance publique et à l'effort des producteurs, à accroître leurs parts de marché, les propositions de la Commission s'apparentent à une véritable entreprise de démolition de l'agriculture française et des structures de ses exploitations familiales. Elles renoncent à faire de la Communauté une puissance agricole mondiale et sont contraires à l'intérêt fondamental de l'agriculture française. La Commission vient de discréditer sa fonction d'initiative et ne joue plus son rôle de moteur de la politique agricole commune ».

L'A.P.C.A. conclut que : « ces propositions sont les plus mauvaises de l'histoire de la politique agricole commune et qu'elles doivent être rejetées catégoriquement par le gouvernement français ».

Sur le plan technique, les suggestions de l'A.P.C.A. se veulent réalistes : « l'existence des surplus actuels représente un défi pour les milieux professionnels et pour les pouvoirs publics. Toutefois... les organisations de marché ne doivent pas être fondamentalement réformées au nom seulement de l'existence de ces surplus... ». Les décisions qui seront prises ne doivent pas, compte tenu de l'expansion prévisible des échanges mondiaux à l'horizon 2000, « aboutir à une réduction du potentiel de production et de la capacité des exportations pour — permettre — un redémarrage ultérieur de la machine agricole dans une conjoncture plus favorable ».

Pour l'A.P.C.A., l'agriculture européenne est arrivée à l'heure des choix. Son analyse globale de la situation est la suivante :

« D'une part, l'agriculture française semble la seule à vouloir et pouvoir demeurer une grande puissance agroalimentaire, contrairement à l'agriculture allemande peu tentée par le marché mondial. D'autre part, il semble que certains agriculteurs français préféreraient, comme leurs homologues allemands, une maîtrise des volumes de production et une garantie de prix ».

Enfin, si « l'ensemble des propositions de la Commission est négatif, un refus peut aboutir à un système de quotas notamment pour les céréales ».

C'est dans ce secteur que l'A.P.C.A. procède aux analyses les plus poussées en s'efforçant de repérer les arbitrages les plus difficiles.

En ce qui concerne la taxe de coresponsabilité dont elle se demande si elle a été fixée à un niveau suffisant pour permettre de développer efficacement de nouveaux débouchés, l'A.P.C.A. a réaffirmé qu'il ne s'agissait pas de « suppléer le FEOGA » mais de constituer un « Fonds additionnel ». Elle a également souligné les incertitudes affectant les effets de la taxe : celle-ci va-t-elle se traduire par une diminution sensible de la compétitivité de certains élevages porcins et avicoles notamment ? L'exonération prévue pour les 25 premières tonnes commercialisées, ainsi que pour les céréales produites à la ferme ne risque-t-elle pas d'introduire des distorsions entre les éleveurs dans la mesure, notamment, où elle pourrait provoquer un accroissement des céréales pour les animaux et, globalement, la surface et la production céréalière ? Doit-on récuser la taxe — essentiellement payée par la France — et envisager un système de double marché et de double prix sur le même principe que celui appliqué pour la betterave ?

Par ailleurs l'A.P.C.A. préconise — outre la mise en place d'une taxe non discriminatoire sur les matières grasses — une adaptation de l'organisation commune du marché de viande bovine qui constitue un filet de sécurité qu'il est d'autant plus légitime de maintenir qu'il faut, selon elle, considérer que le déséquilibre actuel du marché est dû au contrechoc des quotas laitiers et qu'il devrait disparaître fin 1987, début 1988. Les idées avancées par l'A.P.C.A. consistent à maintenir l'intervention, mais assortie d'une réduction des prix au niveau de ceux du marché, ainsi que de mesures connexes telles l'octroi de précontingent ou de primes spécifiques aux entreprises spécialisées.

Enfin, en ce qui concerne le lait, l'A.P.C.A. craint que la nouvelle prime à la cessation de la production n'ait des effets incitatifs plus nets en France qu'ailleurs, dont elle risque d'affaiblir le potentiel productif et se demande, en conséquence, s'il ne faut pas aller vers une réduction autoritaire par les États des références des producteurs si les volontaires pour la cessation de production sont en nombre insuffisant. L'A.P.C.A. se pose, enfin, des questions qui montrent qu'elle est consciente des difficultés actuelles : « Doit-on mettre l'accent sur la suppression de la taxe de coresponsabilité en raison des contraintes des quotas et du risque de perceptions en 1986 du super prélèvement ? Est-ce réaliste à obtenir en raison du coût de l'écoulement des surplus actuels ? »

2) *Les organisations européennes*

Au niveau communautaire, les organisations agricoles se sont très tôt mobilisées contre les propositions de la Commission. C'est ainsi que le Comité des organisations professionnelles agricoles — C.O.P.A. —, ainsi que le Comité général de la coopération agricole — Cogeca — ont fait savoir que, face à une chute dramatique des revenus agricoles et à un besoin justifié d'une hausse des prix de 4,7 % en moyenne, ces propositions sont « totalement inacceptables ». Ils évaluent les pertes de revenus consécutifs aux mesures connexes à environ 15 %. Considérant que des mesures aussi draconiennes ne peuvent être imposées aux agriculteurs à un moment où leurs revenus ont atteint le niveau le plus bas depuis dix ans, ils estiment qu'elles constituent un pas de plus vers la renationalisation de la politique agricole commune.

Le Copa et le Cogeca regrettent, en outre, que la Commission ait « limité ses propositions concrètes à des mesures qui pénalisent les agriculteurs » : la Commission reste silencieuse, ou se borne à de simples déclarations d'intentions, en ce qui concerne les « idées plus positives » de son mémorandum.

Réunies à la mi-mars à Bruxelles en congrès extraordinaire, ces deux organisations ont réitéré leur position, c'est-à-dire leur opposition aux propositions de la Commission. Elles ont lancé un appel urgent aux instances communautaires afin qu'elles mettent à la disposition de la C.E.E. élargie les ressources financières indispensables au respect des obligations qui résultent de la mise en oeuvre des politiques communes existantes et pour faire face aux conséquences pour les exportations agricoles communautaires de la baisse du dollar et des politiques menées par les pays tiers.

Elles ont exigé, enfin, le respect des priorités aux échanges commerciaux au sein de la Communauté, avec une attention particulière pour les régions les plus défavorisées.

B. — *L'attitude des instances communautaires*

C'est avec un retard très significatif des difficultés à venir et du peu de chances de voir la procédure aboutir en temps utile que le Comité économique et social et que le Parlement européen ont discuté des propositions de prix de la Commission.

1) *Le Comité économique et social*

Le Comité économique et social — C.E.S. — a examiné dans la foulée des propositions de prix les mémorandums que la Commission a présentés concernant la viande bovine et les céréales.

Il s'est d'abord, à quelques nuances près, prononcé contre les propositions de prix. Le gel de la situation aurait, selon lui, été acceptable si les mesures structurelles prévues dans le « Livre vert » avaient été simultanément mises en oeuvre ; or ce n'est pas le cas car les prix sont bien en baisse, tandis que les mesures socio-structurelles n'ont pas encore été présentées. On remarque que les remèdes préconisés restent flous, sauf, peut-être, en ce qui concerne le souhait de voir développer les incitations au départ des agriculteurs.

De l'avis du C.E.S., la résolution des problèmes agricoles n'est possible que si un ensemble de politiques communautaires y contribue : de la politique agricole elle-même à la politique économique et monétaire, en passant par les politiques régionale, sociale et de l'emploi. Les ressources de la PAC doivent être utilisées de telle sorte que les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome soient mieux atteints, que les stocks soient écoulés, que la production soit adaptée aux débouchés et que les revenus agricoles bénéficient d'une amélioration comparable à celle des autres secteurs. Ainsi soit-il... Au-delà de cet énoncé de vœux pieux, voire de cette juxtaposition verbale d'objectifs contradictoires ou irréalistes, le Comité économique et social reste conscient de certaines difficultés puisqu'il admet que ces objectifs ne pourront être atteints que progressivement et au terme d'une période transitoire assez longue. La stratégie de rétablissement de l'équilibre du marché doit viser :

- à épuiser les possibilités d'écoulement sur les marchés mondiaux et intérieurs ;
- à utiliser les capacités de production des produits excédentaires pour d'autres produits ;
- à stimuler une diminution de la production.

Au cas où ces possibilités sont inopérantes ou inexistantes, il faut, estime le C.E.S., introduire des mesures complémentaires qui stimulent l'abandon volontaire de capacités de production.

Le Comité s'est également prononcé, par deux avis distincts, sur les mémorandums et propositions opérationnelles de la Commission dans les secteurs excédentaires des céréales et de la viande bovine.

— *Céréales* : par 43 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions, le C.E.S. a approuvé dans les grandes lignes les propositions de la Commission, mais en assortissant ce soutien par une série de remarques. Ainsi, le C.E.S. réaffirme son soutien à une politique restrictive des prix, mais demande en même temps que l'on tienne compte des objectifs sociaux de la Communauté, notamment la protection des revenus des exploitants défavorisés. Quant au prélèvement de coresponsabilité, il constitue un moyen pour sensibiliser davantage les agriculteurs aux réalités du marché. Pour ce qui est de la qualité, le C.E.S. rappelle qu'il s'est prononcé depuis longtemps en faveur d'un renforcement des normes. Le Comité est, en outre, favorable à la limitation dans le temps de l'intervention publique, à condition qu'il ait des restitutions à l'exportation adéquates avant son ouverture, que le paiement à l'intervention intervienne dans un délai de 30 jours et que l'exploitant bénéficie d'une aide en vue d'améliorer ses installations de stockage sur la ferme. Enfin, le C.E.S. demande à la Commission d'étudier sans retard la possibilité de réductions des surfaces cultivées et de limitation de l'utilisation d'engrais azotés. On reconnaît là l'influence de certaines idées britanniques...

— *Viande bovine* : le Comité a par 52 voix contre 10 adopté un avis comportant des solutions originales. Estimant, d'une façon générale, qu'un abaissement du prix à la consommation et l'octroi de primes adéquates aux producteurs auraient ensemble pour effet d'assainir le marché et de faire augmenter la consommation, il considère qu'il faut prévoir un système approprié d'intervention jusqu'à ce que se soient dissipées les perturbations du marché dues aux quotas laitiers et à l'écoulement des stocks existants. Par ailleurs, le C.E.S. suggère à la Commission de remplacer la prime aux bovins de plus de six mois par un système de prime variable à l'abattage. Cette prime serait plafonnée et payée en partie par les États membres, en fonction de leur niveau de prospérité et de l'importance de l'agriculture dans leur économie nationale. Cette solution originale, estime le C.E.S., permettrait une certaine protection du revenu de l'exploitant, découragerait la présentation à l'intervention et réduirait les prix à la consommation. Enfin, le C.E.S. estime que l'un des objectifs de la Communauté dans les prochaines négociations du GATT devrait être de réduire ses importations de viande bovine, sauf en provenance des pays ACP.

2) Le Parlement européen

Initialement prévu en mars, le débat sur les prix agricoles a été reporté finalement à la session d'avril, ce qui est révélateur à certains égards du peu de chances de voir les discussions aboutir avant la date fatidique du 1^{er} avril.

La commission de l'agriculture, réunie le 19 mars à Bruxelles, a globalement rejeté les propositions de la Commission qu'elle juge insuffisantes. Le vote a été acquis par 30 voix contre 8 et 9 abstentions. En suivant ses membres belges et français dans l'examen de quelque trois cents amendements, elle a changé le sens des propositions initiales du rapporteur conservateur britannique, M. James Provan. Celui-ci s'est, d'ailleurs, abstenu lors du vote dans la mesure où l'application des mesures prévues par le rapport coûterait, selon lui, un milliard d'écus supplémentaires. On a remarqué, à cet égard, que deux députés socialistes français ont publiquement protesté contre le fait que les britanniques aient monopolisé les fonctions de rapporteur, aussi bien dans la commission au fond que dans les commissions pour avis.

Sur un plan général, le rapport suggère qu'une « nouvelle politique imaginative » (sic) soit adoptée, parallèlement à une politique des prix axée principalement sur l'assainissement du marché, la limitation de l'intervention et le relèvement des normes de qualité. La politique des prix doit encourager les productions déficitaires et respecter la préférence communautaire. Il estime, en outre, qu'une attention particulière devrait être consacrée aux aspects sociaux et structurels ; or, constate la commission, ce volet est pour le moment tout à fait absent. La nécessité de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs rend, en outre, indispensables des prix agricoles à un niveau assurant aux exploitations familiales un revenu décent. Le niveau des prix et les mesures connexes devraient être tels que toute aide nationale soit rendue superflue. Elle constate, toutefois, que la politique des prix n'est pas en mesure de garantir l'emploi et le revenu dans l'agriculture. Cette politique doit, néanmoins, rester le soutien fondamental et être complétée par : des compléments de revenus directs, une extension des indemnités compensatrices, un fonds de secours en cas de catastrophe, un régime d'assurance pour le revenu agricole, un plan communautaire de garantie pour les prêts agricoles, des subventions en cas de difficulté.

Dans cette perspective, le rapport demande les mesures déjà en discussion, à savoir une politique forestière, un régime de pré-retraite, la prise en considération de l'environnement, etc... Les dépenses de la section « orientation » du FEOGA devraient progressivement atteindre 25 % du total des dépenses agricoles (contre 5 % actuellement).

Comme les années précédentes, la résolution reste muette sur le niveau général ou par produit des prix, tout comme elle reste assez vague sur d'autres aspects importants des propositions de la Commission. Toutefois, la commission prend position sur la situation dans certains secteurs :

— *Céréales* : la commission a une attitude plutôt ouverte à l'égard des propositions de M. Andriessen dans ce secteur, mais rejette comme « absolument inacceptable » la franchise de 25 tonnes par ferme pour la taxe de coresponsabilité, et demande qu'elle soit augmentée, sans préciser un chiffre alternatif ;

— *Viande bovine* : le rapport accepte en principe le démantèlement progressif de l'intervention, mais insiste sur une approche prudente ;

— *Lait* : le rapport demande une réduction des quotas, l'abolition de la taxe de coresponsabilité et des mesures contre les produits de substitution.

Sans méconnaître l'existence d'options très générales, tel le soutien aux mesures socio-structurelles, force est de constater que la position de la commission de l'agriculture du Parlement européen ne se caractérise pas par une totale cohérence technique, ni même politique, puisque dans son commentaire du projet de résolution, le président de la commission, M. Tolman, un Néerlandais, ce qui explique peut-être bien des choses, a considéré que les propositions de la Commission européenne constituaient une « bonne base de discussion »...

C. — Les négociations entre États

A la fin mars, il était déjà évident que les négociations entre États ne pourraient aboutir avant la date fatidique du 1^{er} avril. Un premier Conseil agricole, qui s'est tenu les 24 et 25 février, a été l'occasion pour les uns et les autres d'exposer leurs positions de principe respectives ; le second Conseil, qui a eu lieu les 25 et 26 mars, a permis de mieux cerner certaines divergences sectorielles sans que l'on aborde véritablement le fond des problèmes : l'arrivée

de nouveaux ministres et, en particulier, d'un nouveau ministre français de l'agriculture, ne pouvait que faire de ce Conseil un tour d'observation, une sorte de prologue à un marathon qui promet d'être encore plus laborieux que les précédents par suite de la réapparition de nouvelles difficultés budgétaires.

1) *Les positions de principe*

L'accueil réservé par les États membres aux propositions de la Commission, lors du premier Conseil de février, a été, comme on pouvait s'en douter, plutôt froid. Les critiques et les suggestions reflètent plus fidèlement les intérêts des agricultures nationales que ceux de l'agriculture communautaire dans son ensemble. Cette observation vaut, certes, pour tous les pays mais il n'en est pas moins vrai que, notamment par comparaison à l'Allemagne, la France est la seule à avoir une vision dynamique de l'action de l'agriculture européenne.

a) *La France*

Les ministres français de l'agriculture se suivent mais, à certains égards, les discours se ressemblent.

M. Henri Nallet a développé, à l'occasion du premier Conseil agricole, une argumentation très circonstanciée. Il a ainsi souligné le *contexte très défavorable* dans lequel s'engageait la négociation sur les prix de campagne 1986-1987 : alors que des réformes importantes n'ont pas encore fait sentir tous leurs effets, l'on doit faire face au poids considérable des stocks existants et aux surcoûts et aux difficultés qu'entraînera l'écoulement de la production dans un environnement international défavorable, marqué par la chute du dollar ainsi que par les menaces du Farm Bill américain ou celles liées à l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales où la politique agricole commune fera comme d'habitude figure d'accusée. D'accord avec la Commission pour estimer qu'il faut éviter aussi bien la réduction drastique des prix, insupportable pour les agriculteurs, que la généralisation des quotas qui nous conduit à l'économie administrée, le ministre n'en a pas moins récusé l'approche proposée.

Il a critiqué la méthode de la Commission : après avoir perdu un temps précieux avec les débats théoriques du Livre vert et avoir fait naître des espoirs chez certains agriculteurs, on est obligé de traiter simultanément et dans la hâte des dossiers inégalement préparés. Il a souligné la nécessité d'offrir des perspectives claires aux agriculteurs, notamment en pratiquant une gestion des marchés suffisamment prévisible pour servir de guide à leur choix d'investissements et en leur donnant les moyens de participer activement à cette gestion. Il a indiqué que les propositions de la Commission sont muettes en ce qui concerne la place que l'Europe entend assurer à son agriculture sur les marchés internationaux : l'on ne peut, selon lui, faire l'économie de ce débat si l'on veut parler des céréales et des oléagineux. Sans doute faudra-t-il négocier mais, a-t-il fait remarquer, les U.S.A. n'ont pas demandé l'avis de la Communauté avant de renforcer leurs programmes d'aides à l'exportation.

Le ministre français de l'agriculture a fait toute une série de *critiques spécifiques* :

— *l'absence de tout démantèlement supplémentaire des M.C.M. positifs* lui paraît inquiétant dans la mesure où il pourrait conduire à un ajournement — inacceptable — de l'accord de 1984 ;

sur les céréales, un certain nombre de propositions vont dans le bon sens : introduction de critères qualitatifs, institution de la coresponsabilité à condition que l'on en définisse les utilisations et les modalités de gestion ; d'autres, en revanche, sont *discutables* : introduction d'une *franchise* pour la coresponsabilité car il ne saurait y avoir deux poids deux mesures entre petits producteurs céréaliers et petits producteurs laitiers qui n'en bénéficient pas ;

— sur la réforme de l'organisation commune de marché de la viande bovine, la contestation est radicale. Le ministre critique aussi bien le diagnostic qui méconnaît les perturbations introduites par les quotas laitiers que le contenu des propositions — inefficaces et coûteuses — et, surtout, la méthode qui consiste à faire discuter à la hâte des modifications fondamentales à l'occasion d'un débat déjà surchargé, alors que celles-ci ne prendront effet qu'à la fin

de 1987 : mieux vaut s'en tenir à des mesures d'économies immédiates et se donner le temps de réfléchir à une réforme d'ensemble. Telle est l'argumentation que développe le *mémoire* que le gouvernement a déposé sur la viande bovine ;

— sur les mesures connexes, le ministre s'est contenté de trois remarques : l'introduction de fait d'un quantum financier pour les oléagineux aboutit à retirer au Conseil son pouvoir d'orientation tandis qu'elle tend à escamoter le vrai problème, celui des matières grasses dans son ensemble et, en particulier, du rééquilibrage de la protection extérieure dans ce domaine ; le renforcement de la pénalisation du secteur laitier sera d'autant plus difficilement accepté que celle-ci ne semble pas toucher les substituts du lait ; la révision en baisse des droits de replantation ne lui paraît pas la bonne méthode pour parvenir à la nécessaire réduction des superficies dans la mesure où elle est incompatible avec les incitations à une politique de la qualité.

Même s'il n'a pas été aussi précis que son prédécesseur, M. François Guillaume, nouveau ministre de l'agriculture, a, lors du Conseil agricole de la fin mars, exposé une position de principe, à vrai dire assez peu différente, même s'il a saisi l'occasion de son entrée en fonction pour *réaffirmer la détermination de la France*, notamment en rappelant d'emblée que « dans ce contexte difficile, (celle-ci) oeuvrera avec toute la fermeté dont elle fit preuve aux premiers temps de la construction européenne pour défendre et renforcer notre marché commun agricole ».

L'action de la Communauté ne pourra, selon lui, être « acceptée que si nous respectons, et dans un certain nombre de cas, si nous revenons au *strict respect des principes de base de la politique agricole commune*, au premier rang desquels figure l'unité de prix et de marché » : les M.C.M. doivent être démantelés de même que doivent être évitées « toutes mesures qui pourraient contrarier une meilleure spécialisation des régions agricoles en fonction de leur vocation naturelle ». La France ne saurait admettre pour les céréales une quelconque extension des quotas ainsi que les systèmes de coresponsabilité envisagés dont les « modalités prévues pourraient fausser les conditions de concurrence — c'est le cas de la franchise —, générer un esprit bureaucratique insupportable et affaiblir la compétitivité de nos entreprises ». « Une solidarité financière sans failles », « une préférence communautaire mieux affirmée », le fonctionnement normal des organisations de marché — actuellement perturbé par la multiplication des dérogations et des aides spécifiques, voire par les menaces de transformation radicale des règles d'intervention — tels sont les thèmes développés par M. François Guillaume qui a conclu en faisant savoir que « le temps des réformes ne doit pas conduire au démantèlement de la seule politique vraiment commune que nos pays ont mis en place, mais doit être l'occasion de redonner confiance aux agriculteurs ».

b) *La République fédérale d'Allemagne*

Par l'effet d'une sorte de schizophrénie, dont elle n'a, d'ailleurs, pas le monopole, l'Allemagne continue de réclamer à la fois la maîtrise globale des dépenses communautaires et le maintien de prix élevés pour certaines productions excédentaires comme les céréales, et donc le desserrement des contraintes budgétaires qui pèsent sur la politique agricole commune. Cette dernière préoccupation semble, pour des raisons évidentes de politique intérieure, devoir actuellement l'emporter. C'est ainsi que, tandis que M. Kiechle, ministre allemand de l'agriculture, évoque — pour se rétracter non sur le principe mais sur le montant... — des aides nationales massives aux agriculteurs au cas où les décisions communautaires ne seraient pas satisfaisantes, l'on note, non sans une certaine surprise, une déclaration du ministre des finances, M. Stoltenberg, faisant savoir qu'il convenait de restreindre les crédits consacrés au lancement d'actions nouvelles tant que les politiques existantes n'étaient pas financées.

Ainsi, la France n'est plus le seul État membre à se faire le champion de la politique agricole commune. La satisfaction avec laquelle votre Délégation constate cette évolution reste néanmoins tempérée. L'Allemagne ne semble pas, en effet, se faire l'avocat de la même politique. Tout porte à croire qu'elle s'apprête à défendre une politique agricole commune assez différente, en l'orientant dans un sens éminemment malthusien qui se situe aux antipodes de celle qu'a toujours préconisée la France. L'Allemagne pourrait ainsi s'efforcer d'infléchir les mécanismes actuels de la PAC en demandant la *généralisation des quotas de production, assortie de prix garantis élevés pour les débouchés correspondant à la demande intérieure*.

La République fédérale n'a pas encore présenté de propositions formelles, mais ces orientations nouvelles semblent d'autant plus vraisemblables qu'elles correspondent assez bien aux intérêts objectifs de son agriculture : en caricaturant à peine, on peut dire qu'elle veut bien continuer à payer pour la politique agricole commune, mais seulement s'il s'agit de soutenir les revenus des petites et moyennes exploitations — qui constituent la quasi-totalité de son agriculture — et non s'il s'agit de financer les restitutions nécessaires aux exportations des grosses exploitations performantes.

Une telle attitude qui, il faut bien l'admettre, peut se réclamer d'une interprétation couramment admise des principes prévus par le traité de Rome tendant à faire du soutien des revenus agricoles un des objectifs essentiels de la régulation des marchés, n'en constitue pas moins a priori une véritable dénaturation de la politique agricole commune.

L'intervention changerait ainsi radicalement d'objet. Elle cesserait d'avoir pour but la stabilisation et le soutien des *prix de marché* pour devenir le moyen de garantie, une *sorte de revenu agricole garanti minimal par exploitation*. Il ne s'agit plus de réguler des marchés concurrentiels, mais de redistribuer du pouvoir d'achat de façon commode, c'est-à-dire en évitant le système administrativement, financièrement et politiquement plus lourd des aides directes.

Ce genre d'organisation existe, certes, pour le sucre, mais il n'est pas sûr que sa généralisation à des productions aux structures plus hétérogènes n'engendre pas des difficultés ou des effets pervers encore insoupçonnés. Une chose paraît certaine, on fait quitter à l'agriculture européenne l'espace de concurrence qui lui a permis de faire jusqu'à présent des progrès de productivité considérables, bénéfiques pour l'ensemble de la Communauté, pour la faire entrer dans un monde d'économie administrée dont il y a tout lieu de croire qu'il sera gage, certes, de sécurité mais également d'arbitraire et de sclérose. En tout état de cause, on sera loin du marché commun agricole idéal voulu par le Traité, à la fois libéral et concurrentiel : la généralisation des quotas individuels risquerait fort d'aboutir — selon l'équilibre qui serait trouvé entre secteur administré et secteur libre — soit à une polarisation nationale accrue des circuits de commercialisation, porteuse d'une fragmentation des marchés contraire à l'esprit du Traité, soit à une déstabilisation des prix de marché et/ou à la remise en cause des débouchés des exploitations les plus compétitives du fait de la nécessité d'écouler des productions garanties. Bref, *une solution à l'allemande* — consistant à maîtriser les quantités physiques au moyen de quantum financiers — *ne sauve la PAC qu'au prix de la disparition du marché commun agricole !*

c) Les autres États membres

Le Conseil de février a permis un premier tour de table où chacun a pu préciser ses conceptions.

Ainsi, le *Royaume-Uni* a estimé qu'une baisse des prix serait plus opportune qu'un simple gel et s'est déclaré prêt à discuter d'une taxe de coresponsabilité à condition que celle-ci ne soit assortie d'aucune exemption : l'approche sociale doit, selon lui, être appréhendée sur une base nationale et non communautaire. Il a rappelé la nécessité d'explorer toutes les possibilités d'économies avant d'envisager le recours à un budget supplémentaire pour 1986 et souhaité que les actions de déstockage ne concernent pas seulement le beurre et la viande bovine mais également les céréales.

Les *Pays-Bas* ont fait savoir qu'il serait difficile que les ministres des finances acceptent des entorses au principe de la discipline budgétaire si l'on ne recherchait pas des économies.

Si l'*Italie* a critiqué le niveau trop peu élevé de la prime unique envisagée pour soutenir la production de viande, elle n'en a pas moins reconnu que l'intervention pouvait être réduite sur les marchés. Elle a tenu à souligner l'existence d'aides nationales françaises dans ce secteur. En revanche, l'Italie a manifesté de grandes réserves vis-à-vis des propositions céréalières de la Commission tout en estimant que, sauf pour le blé dur, l'intervention pourrait être encore plus limitée.

L' *Irlande* a jugé inacceptable le démantèlement de l'intervention sur la viande bovine. Elle s'est, en outre, montrée sceptique quant à la possibilité d'appliquer la taxe de coresponsabilité sur les céréales dès la campagne 1986/1987.

Enfin, le *Luxembourg* a regretté à la suite d'autres États membres l'absence de mesures socio-structurelles.

2) *Les divergences de gestion*

Parallèlement à ces débats de fond, les États membres ont également engagé la discussion sur les prix et les mesures d'adaptation des organisations de marché ne devant pas connaître pour la prochaine campagne de modifications fondamentales de leur mode de fonctionnement.

a) *Les produits laitiers*

Nul ne conteste la nécessité de donner un nouveau coup d'arrêt à la production, mais les positions restent divergentes sur les moyens à mettre en oeuvre : niveau des prix et quotas ont été au centre des discussions.

En ce qui concerne les prix, M. François Guillaume a affirmé qu'il fallait aboutir à leur augmentation, soit directement, soit par le biais d'une réduction de la coresponsabilité. La délégation allemande a souhaité, de son côté, le maintien du prix d'intervention du beurre à son niveau actuel, ainsi qu'une augmentation du prix d'intervention de la poudre de lait. M. Andriessen a fait savoir, à cet égard, qu'un gel du prix du beurre, au lieu d'une diminution de 4 % comme proposé par la Commission, engendrerait un accroissement des dépenses de 400 millions d'écus.

En ce qui concerne les quotas, M. François Guillaume a souhaité une souplesse accrue dans leur application. Il a plaidé pour l'exemption des régions de montagne où sont fabriqués des produits nobles comme certains fromages. Il a indiqué qu'il rechercherait les voies et moyens pour que les pénalisations financières applicables aux producteurs de lait ayant dépassé leurs quotas ne soient pas trop graves, sauf « pour ceux qui ont exagéré », tout en soulignant qu'il faudra attendre et faire le bilan entre régions excédentaires et régions déficitaires. « Je ne veux pas, a-t-il déclaré, faire une croix sur la signature de mes prédécesseurs et ne veux pas en prendre la responsabilité ».

Au sujet du système de rachat des quotas préconisé par la Commission, la formule suivante a été étudiée par les experts du Comité spécial agricole :

— un système de rachats de quotas communautaires sur la base du volontariat des producteurs serait introduit avec pour objectif la diminution de 3 % des quantités garanties par État membre ;

— si, après une certaine période, l'objectif voulu n'a pas été réalisé sur une base volontaire, les États membres devraient diminuer les quotas de tous les producteurs en vue d'atteindre l'objectif envisagé ;

— les compensations dans le régime volontaire pourraient être fixées par un système d'adjudication : pendant la deuxième étape éventuelle, c'est-à-dire au cours de la phase de réduction obligatoire, il n'y aurait pas de compensation ;

— les régimes nationaux existants de rachats de quotas pourraient être maintenus sous certaines conditions ;

— les États membres seraient autorisés à laisser la possibilité aux acheteurs, c'est-à-dire aux laiteries, d'octroyer à l'intérieur de leur zone de collecte une compensation aux producteurs cessant totalement leur production pendant une période de douze mois ou de plusieurs périodes de douze mois. Les quantités ainsi libérées pourraient être réattribuées à certains producteurs (cas difficiles et producteurs ayant un plan de développement), et une contribution financière, égale au montant payé pour la compensation, serait à payer pour les producteurs ayant reçu de nouvelles quantités sur cette base.

L'Irlande ainsi que les pays déficitaires en lait — Italie, Grèce, Espagne — ont une nouvelle fois demandé à être exemptés d'un système de rachats de quotas. Les autres États considèrent, en revanche, que l'effort doit être également réparti.

La France estime, pour sa part, que le niveau de l'aide prime — 6 écus/100 kg de lait pendant sept ans — est trop élevé et que celui-ci devrait être régionalisé.

b) *Les autres produits*

En ce qui concerne la viande ovine, M. François Guillaume a fait savoir qu'il avait demandé à ce que la France puisse appliquer, comme la Grande-Bretagne, le système de prime variable à l'abattage. Le ministre français a également fait part de son intention de pouvoir moduler le montant de la prime à la brebis en fonction de l'évolution saisonnière du prix de base.

En outre, M. Guillaume s'est prononcé en faveur d'un plafonnement de la prime à la brebis. Il rejoint en cela la Commission qui propose de ne verser la prime qu'à concurrence d'une limite de 1 000 animaux par producteur dans les régions défavorisées et pour seulement 500 têtes dans les autres zones.

Au sujet du vin, M. Guillaume a fait savoir que « les producteurs de vins de table ont déjà consenti un gros sacrifice avec la distillation obligatoire et l'on peut s'interroger sur le gel des prix préconisé par la Commission ». Un abattement du droit de replantation allant de 20 à 50 % aurait des conséquences graves sur de nombreuses petites exploitations, a-t-il également précisé.

Enfin, en ce qui concerne les *fruits et légumes*, le ministre a rappelé le *mémoire français* préconisant l'*accroissement du rôle des interprofessions* dans la gestion des marchés et s'est élevé contre la baisse de 10 % du prix de retrait des pêches proposée par la Commission.

Ce n'est pas parce que certains pays abusent du retrait qu'il faut envisager une baisse d'une telle ampleur, a-t-il indiqué, tout en se déclarant favorable à l'exercice de contrôles communautaires.

3) *Les difficultés budgétaires*

Lors du second Conseil agricole de la fin mars, les Dix ont pu parler en meilleure connaissance de cause des problèmes budgétaires. Les Douze ont estimé en majorité que l'effet de la baisse du dollar sur les dépenses agricoles, qui devrait être supérieur de 400 à 750 millions d'écus aux 750... déjà prévus en supplément en janvier, doit être considéré comme une « circonstance exceptionnelle » ne devant pas être prise en compte au titre de la « discipline budgétaire ». Le Royaume-Uni et les Pays-Bas se sont opposés à cette interprétation ; toutefois, ce dernier pourrait, en définitive, l'accepter moyennant un engagement précis selon lequel les stocks agricoles, dont l'écoulement serait financé par un programme spécial, ne s'accumuleraient pas de nouveau à l'avenir.

Le financement du programme reste problématique. D'où l'intérêt porté à l'*idée italienne d'un emprunt communautaire sur le marché des capitaux*, qui constituerait la source de nouvelles facilités de type « facilités Ortolí ». Il s'agit là d'une procédure peu orthodoxe dont il est à craindre qu'elle ne recueille pas les faveurs des ministres des finances.

En l'état actuel des choses, les Douze ont, en dépit de l'opposition de la R.F.A. et des Pays-Bas, accepté le projet de la Commission visant à déprécier dès maintenant, et non pas le 30 novembre prochain, les stocks d'intervention, ce qui permettra une économie comptable immédiate de 423 millions d'écus.

En revanche, deux autres propositions ayant comme objectif, comme la première, de dégager des fonds pour financer partiellement cette année le programme d'écoulement supplémentaire de stocks de viande bovine et de vieux beurre — pour 1,155 milliard d'écus — seront de nouveau étudiées au prochain Conseil. Elles permettraient d'économiser 300 millions d'écus grâce à la réduction du financement des frais financiers — qui pourraient être fixés à un niveau inférieur aux 8 % actuels — et aux frais techniques liés au stockage — qui seraient pris en charge à 75 %, et non plus 100 %, par FEOGA.

Pour justifier l'entorse au principe de la discipline budgétaire, la Commission présente ainsi ses besoins budgétaires supplémentaires pour 1986 :

	Millions d'écus
— Conjoncture liée au dollar	+ 750
— Conjoncture non liée au dollar	+ 211
	+ 40
— Ensemble des propositions y compris les mesures de la compétence de la commission (1)	- 171
Total	<u>+ 790</u>

Si l'on fait abstraction des 750 millions d'écus imputables à la baisse du dollar, il subsiste un besoin de 40 millions d'écus de crédits qui se situe à l'intérieur de la marge de 174 millions d'écus résultant de la différence entre le montant maximal des dépenses agricoles fixées par le Conseil économie et finances du 8 juillet 1985 et les crédits du FEOGA (à Dix) inscrits au bud-

.../...

(1) Décomposition des besoins supplémentaires dus aux facteurs endogènes :

	Millions d'écus
— Incidence des mesures prix	- 6
— Incidences des mesures connexes y compris la mise en œuvre du mémorandum « céréales », compte tenu de l'adoption du règlement concernant l'abandon de la production laitière	- 384
— Incidence du mémorandum « viande bovine »	+ 5
— Incidence des mesures agri-monnaies	- 18
— Programme d'écoulement supplémentaire des vieux stocks de beurre et de viande bovine à mettre en œuvre par la Commission	+ 232
Total	<u>- 171</u>

Le besoin de 232 millions d'écus supplémentaires pour le programme de déstockage découle de l'hypothèse financière suivante :

	Millions d'écus
— Coût du programme	+ 1 155
— Economies de gestion Commission	- 200
— Utilisation anticipée des crédits inscrits au budget 1986 pour la dépréciation des stocks (le cas échéant par décision du Conseil modifiant le règlement 1883/78)	- 423
— Economies découlant de la modification du règlement 1883/78 en ce qui concerne les frais de stockage	- 300
Total	<u>+ 232</u>

get. L'on note qu'une variation en baisse de 10 % du dollar par rapport à son cours de la mi-février est susceptible d'augmenter la facture d'un supplément dollar de 800 millions d'écus, soit un total de 1,55 milliard d'écus... De fait, l'évolution du dollar intervenue depuis la présentation du paquet prix 1986/1987 risque d'amener l'ensemble des dépenses en 1986 au-delà des limites de financement imposées par le taux d'appel maximum de 1,4 % de T.V.A., ce qui ne peut que justifier de nouvelles mesures restrictives, comme le laissent craindre les perspectives, pour 1987 (1).

4) Les incidences du réaligement des parités

L'on se souvient que l'accord de 1984 relatif au démantèlement des M.C.M. avait prévu que, pour éviter l'apparition — jusqu'au 1^{er} avril 1987 — de nouveaux M.C.M. positifs, les taux verts seront alignés sur la monnaie la plus forte. Un tel système d'« écu vert/Mark » a pour conséquence, en cas de réévaluation de la monnaie allemande, de ne faire apparaître que des M.C.M. négatifs. Bref, les M.C.M. jouent désormais uniquement comme des taxes à l'exportation et des subventions à l'importation pour les pays dont les monnaies sont dévaluées dans l'absolu, ou même simplement de façon relative.

Le Comité de gestion des M.C.M. a tiré les conséquences du réaligement monétaire du 6 avril. Le tableau ci-dessous les retrace pour ceux des États membres dont les M.C.M. sont fixes.

Etats membres	Secteurs	Anciens MCM	Nouveaux MCM
Allemagne et Pays-Bas ...	Lait	+ 2,9	+ 2,9
	Céréales	+ 2,4	+ 2,4
	Autres	+ 1,8	+ 1,8
Danemark et Belgique/Luxembourg	Tous	0	0
	Porc, vin, lait,	0	- 4,7
France	Autres	0	- 6,3
Irlande	Tous	0	- 1,5

Les effets du démantèlement des M.C.M. français, que le gouvernement va demander au Conseil d'accepter, sont incertains. Certains estiment qu'ils devraient être faibles sur les prix de la viande bovine car ceux-ci sont inférieurs aux prix d'intervention, et donc pas nécessairement affectés par le relèvement de ces derniers. En revanche, ces effets pourraient être plus importants pour certains produits céréaliers. En effet, bien que les prix de marché soient également souvent inférieurs aux prix d'intervention, le relèvement des prix de seuil devrait favoriser les produits nationaux concurrencés par les importations, tel le maïs. Enfin, dans le secteur du porc, l'augmentation des prix allemands et néerlandais ne peut pas ne pas être favorable aux producteurs français.

*
* *
*

(1) Pour 1987, le montant maximal pour les dépenses du FEOGA-Garantie à douze a été provisoirement estimé à 23 263 millions d'écus. La Commission estime qu'il sera possible de présenter un avant-projet de budget 1987 qui s'inscrira dans les limites de la discipline budgétaire, à condition que :

— le Conseil adopte au 31 mars 1986 l'ensemble des propositions prix et mesures connexes actuelles, ainsi que la proposition d'abandon de la production laitière et les modifications du règlement 1883/78 en matière du financement des frais de stockage ;

— l'autorité budgétaire adopte un budget supplémentaire pour 1986 contribuant au démarrage rapide du programme d'écoulement supplémentaire des stocks ;

— la Commission, d'une part, continue à réaliser des économies au titre de la gestion des marchés agricoles et de la réduction du financement des frais de stockage, et d'autre part, puisse mettre en oeuvre le décalage d'un mois de paiement aux États membres des frais de stockage public.

A l'issue de cet exposé des propositions de prix agricoles et de mesures connexes de la Commission, ainsi que de celui des contrepropositions des États et des organisations professionnelles, force est de constater qu'aucune solution n'est en vue, alors que la politique agricole commune se trouve, une fois encore, au bord de la faillite. Telle est bien, malheureusement, l'expression qui convient pour caractériser la situation actuelle : il n'y a virtuellement plus d'argent dans les caisses, tandis que l'on croule sous des stocks dont la valeur comptable dépasse 10 milliards d'écus. Bref, financièrement (1), et même physiquement, la Communauté pourrait se trouver contrainte de revenir sur ses engagements et d'abandonner de fait la mission que lui a confiée le traité de Rome.

La crise actuelle résulte-t-elle des dérèglements d'une machine devenue toujours plus complexe ou, au contraire, de fautes répétées de pilotage ? La politique agricole commune est-elle victimaire, au-delà de ses succès initiaux, d'une erreur de conception générale, d'une sorte de vice de fabrication ou, simplement, de la mauvaise gestion des mécanismes communautaires d'intervention ? Pour votre Délégation, la réponse est claire, les mécanismes prévus par le Traité sont parfaitement cohérents : si vice de fabrication il y a, il résulte de toutes les entorses faites, au fil des ans, aux principes de base et, en particulier, à la règle de la préférence communautaire ; mais il ne risque de provoquer la « panne » que par suite de l'incapacité persistante des « pilotes » à s'entendre pour y porter remède. Le problème de la politique agricole commune, c'est d'abord celui de l'insuffisance de la préférence communautaire, mais c'est aussi, et plus fondamentalement, le résultat de l'hétérogénéité des intérêts des États membres et de la tendance qui en résulte à ne se mettre d'accord que sur de mauvais compromis.

Examinons tout d'abord ce premier point : une lecture attentive du budget de la Communauté européenne pour 1986 permet de constater que les régimes préférentiels en vigueur pour les importations de certains produits agricoles dans la C.E.E. coûteront cette année presque 2 milliards d'écus.

Or, ces concessions — sucre A.C.P., beurre néo-zélandais, contingents viande bovine, manioc thaïlandais — ont été octroyés aux pays tiers pour des motifs essentiellement politiques. Il n'y a donc pas de raison de les comptabiliser comme des dépenses résultant de l'application de la P.A.C.

Dans la mesure où il est difficile, voire impossible, de revenir sur ces concessions résultant de négociations au G.A.T.T. (2), il conviendrait à tout le moins de ne pas comptabiliser ces sommes au titre de la P.A.C. et demander qu'en échange une enveloppe spéciale soit débloquée par les États membres pour engager l'action indispensable d'écoulement des stocks publics qui constituent une lourde charge pour le budget de la P.A.C.

Il n'y a pas de raison en effet de se servir de la P.A.C. pour faire des cadeaux de par le monde. Cette œuvre de clarification est d'autant plus indispensable qu'un certain nombre de pays partenaires, bénéficiaires de ces dérogations au principe de la préférence communautaire, n'hésitent pas à invoquer « le coût insupportable de la P.A.C. » pour remettre en cause les principes et les mécanismes fondamentaux sur lesquels elle est fondée.

(1) et ce, indépendamment du coût de l'élargissement que la Commission estime toujours en ce qui concerne le FEOGA à un surcoût de dépense de 567 millions d'écus.

(2) Il faut bien mesurer les conséquences politiques et économiques de la suppression ou de la réduction de telles concessions commerciales. Comme le faisait remarquer, non sans pertinence, M. Jacques Delors, devant les membres du Comité économique et social, « si nous nous protégeons à 100 %, nous aurons des rétorsions dans d'autres domaines. Si nous n'achetons plus de produits agricoles à certains, nous ne vendrons plus de voitures à d'autres... ».

On rappellera que le coût en 1986, pour le budget communautaire, des principales concessions commerciales accordées aux pays tiers dans le secteur agricole (déduction faite des prélèvements à l'importation) se répartit comme suit :

— sucre des pays A.C.P.	
1,3 millions de tonnes, soit	471 millions d'Écus
— beurre de Nouvelle-Zélande	
79 000 tonnes, soit	78 millions d'Écus
— viande bovine	
400 000 tonnes, soit	500 millions d'Écus
— Céréales (manioc et corn gluten feed)	850 millions d'Écus
Total	1 899 millions d'Écus

A ce coût direct, il faut ajouter la *charge indirecte* résultant en ce qui concerne les produits de substitution aux céréales des incitations à développer inconsidérément la production laitière et, en particulier, à multiplier les « usines à lait » qui coûtent si cher aux finances communautaires. Sans doute n'aurait-on pas dû, *dès le départ*, traiter de la même façon ces « usines à lait », approvisionnées en produits payés sur la base de cours mondiaux que tend à réduire encore le jeu des facteurs monétaires — et notamment les montants compensatoires monétaires positifs — et des exploitations familiales, mettant en oeuvre des méthodes classiques et donc diffusant en amont sur les producteurs d'aliments traditionnels les avantages de prix dont elles bénéficient : le juste prix des uns devient alors la rente des autres, une rente d'autant plus injuste qu'elle ne rémunère pas comme il se doit les différences normales de fertilité des sols ou de productivité du travail, mais résulte simplement du passage à un mode de production fondé sur des produits importés. C'est la prime à l'importation. La gravité du problème tient alors non seulement à ce que cette prime a développé les surplus, mais encore à ce qu'elle a eu tendance à faire basculer peu à peu l'ensemble du secteur de la production laitière vers des techniques industrielles à base de produits importés, pour rendre la situation encore plus difficile à dénouer. Revenir sur les privilèges commerciaux dont bénéficient actuellement les oléagineux et protéagineux à l'entrée dans la C.E.E. — et, en particulier, instituer une taxe non discriminatoire sur les matières grasses — constitue, selon votre Délégation, une priorité absolue, même s'il faut accepter d'en payer le prix dans d'autres secteurs. Les « mesures de rétorsion préventives » prises par les États-Unis dans la perspective de l'élargissement devraient, il faut l'espérer, donner aux États membres de la Communauté le courage politique d'entreprendre cette indispensable restauration de la préférence communautaire. Il y a là, sans nul doute, un remède beaucoup plus efficace — parce que durable — à la crise que la recherche de nouveaux débouchés, exercice indispensable, certes, mais qui rencontre assez rapidement ses limites tant financières que politiques, qu'il s'agisse du développement de l'utilisation de l'éthanol ou de l'accroissement des restitutions à l'exportation : la marche inexorable — et au demeurant souhaitable — des pays en voie de développement vers l'autosuffisance alimentaire, à commencer par la Chine et l'Inde, l'impossibilité de subventionner indéfiniment les consommations alimentaires de l'Union soviétique, ainsi que la nervosité croissante des États-Unis sont autant de *limites à l'expansion des exportations communautaires*.

Sans doute la crise actuelle a-t-elle, notamment pour la viande bovine et les céréales, des causes structurelles avec le « contre-choc » des quotas laitiers et la baisse du dollar qui imposent que l'on fasse des entorses à la discipline budgétaire, règle, d'ailleurs, dépourvue de fondement économique rationnel, définie lors du sommet de Fontainebleau. Mais l'effort financier ne peut pas ne pas avoir pour contrepartie un effort d'assainissement des marchés car il serait absurde de payer pour l'écoulement de stocks d'une main tandis que l'on contribue à les reconstituer de l'autre.

Cela étant dit — et cette discussion sur les prix en est encore la preuve —, si tout le monde s'accorde sur le diagnostic, chacun se fait une idée différente du remède à prescrire, tout en subordonnant son accord à quelques précautions qui, additionnés, aboutissent à retirer sa cohérence, et donc une bonne part de son efficacité, à l'effort commun de redressement. Il n'est pas jusqu'aux déclarations de fermeté, telle celle précitée du nouveau ministre français de l'agriculture évoquant à demi-mot la « crise de la chaise vide » de 1965, qui ne soit à double tranchant. En effet, elle mène directement à l'invocation du prétendu « compromis de

Luxembourg », c'est-à-dire à des conflits dont on ne sortira, le plus souvent, qu'au prix de compromis boiteux, consistant à repousser les difficultés ou débouchant sur des solutions aussi coûteuses que provisoires, quand on n'aboutit pas, comme l'année dernière, à des mesures de gestion décidées unilatéralement par la Commission par suite de la carence du Conseil. Tout semble, d'ailleurs, prêt pour que, les mêmes causes produisant les mêmes effets — l'on pense au refus catégorique de l'Allemagne de voir baisser les prix des céréales —, le même scénario ne se reproduise, M. Andriessen ayant fait savoir que, faute d'accord des Douze avant le 1^{er} juillet, il pourrait réduire de 5 % le prix d'intervention des céréales.

A court terme, des solutions peuvent et même doivent être trouvées pour éviter les baisses de prix et pour compenser, au moins partiellement, la diminution du revenu agricole constatée en 1985. Le réaménagement des parités du 6 avril et le démantèlement des M.C.M. qui doit en résulter permettront sans aucun doute le rattrapage nécessaire. Mais il n'en reste pas moins que des solutions différentes devront être trouvées à plus long terme qui, toutes, tendront, dès lors qu'il s'agit de préserver le mode d'exploitation familiale, à soumettre l'agriculture communautaire à un régime d'économie administrée : il est à craindre que celle-ci n'échappe pas à une certaine bureaucratisation, qu'il s'agisse du système de quotas généralisés, semble-t-il souhaité par la R.F.A., et dont on a vu qu'il ne sauvait la P.A.C. qu'au prix de la fragmentation du marché commun agricole, ou du système des aides directes préconisé par la Commission, dont on sait que, théoriquement plus juste, il est aussi plus coûteux et parfois plus arbitraire.

Il n'est pas sûr que l'on puisse trouver de moyen terme et que l'on pourra éviter de choisir entre deux systèmes, peut-être trop rapidement mis dans le même sac, comme s'il s'agissait de la peste et du choléra. Il n'y a pas de remède miracle, a déclaré M. Delors, président de la Commission des Communautés. Votre Délégation en est non moins persuadée, tout comme elle sait que, quels qu'ils soient, les remèdes seront désagréables... encore faudrait-il, toutefois, s'assurer qu'ils ne soient pas inefficaces et qu'ils ne finissent pas par étouffer une profession qui a tant fait pour la prospérité de l'Europe, bref, qu'on ne paralyse pas le malade sous prétexte de lutter contre la maladie... Dans cette perspective, malheureusement pessimiste, les effets d'assainissement ont, selon votre Délégation, d'autant plus de chances d'être acceptés que les agriculteurs seront effectivement associés — notamment par l'intermédiaire des interprofessions — à la gestion des marchés et que, en tout état de cause, les sacrifices qui leur sont demandés ne seront pas inutiles.

III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 16 avril 1986

1) Sur le contexte des négociations

La Délégation,

— constate que le grand débat sur l'avenir de la politique agricole commune, suscité par la Commission autour de son « Livre vert », a tourné court sans avoir permis d'offrir à l'agriculture communautaire des perspectives claires de développement ;

— estime, en conséquence, que le « Livre vert » n'aura finalement été que la tentative de justification du paquet de mesures restrictives tous azimuts que constituent les propositions de la Commission, ouvrant ainsi la voie, au nom de considérations étroitement budgétaires, à la renationalisation larvée de la politique agricole commune ;

— est consciente, par ailleurs, du contexte difficile auquel doit faire face l'agriculture communautaire, alors que ses revenus ont déjà baissé de 7 % en moyenne en 1985, et en particulier :

- de l'accumulation bientôt insupportable de stocks à l'intervention, dont la valeur totale dépasse 10 milliards d'écus et dont le coût de stockage devrait excéder 3,7 milliards d'écus en 1986,

- et de la conjugaison, sur le plan international, d'une série de facteurs de tension exceptionnels : la chute du dollar qui risque d'engendrer des dépenses supplémentaires comprises entre 800 et 1 500 millions d'écus, la mise en oeuvre déterminée d'un Farm bill américain qui

constitue un véritable plan de conquête des marchés mondiaux, l'ouverture prochaine de nouvelles négociations commerciales multilatérales au cours desquelles la politique agricole commune risque, une fois de plus, de faire figure d'accusée, la nouvelle flambée des contentieux commerciaux avec les États-Unis, enfin, par suite de mesures de rétorsion que ceux-ci viennent de prendre, pour ainsi dire préventivement, en vue de se dédommager des conséquences prétendument négatives de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ;

— rappelle avec force que ces difficultés ne dispensent pas la Communauté du respect des objectifs fixés par l'article 39 du traité de Rome qui impose la garantie aux agriculteurs d'un niveau de vie et de revenu équitable, l'accroissement de la productivité, le développement rationnel de la production ainsi que l'emploi optimum des facteurs de production et, notamment, de la main d'oeuvre ;

— souligne, à cet égard, qu'il est parfaitement incohérent de vouloir à la fois maintenir une population active agricole importante et réduire les quantités produites ;

— estime que le réaménagement des parités monétaires du 6 avril dernier n'écarte pas les risques d'un échec des négociations au Conseil, et donc de celui de nouvelles décisions unilatérales de la Commission ;

— considère, en tout état de cause, que le démantèlement immédiat des nouveaux montants compensatoires monétaires négatifs n'est que le rattrapage indispensable du retard pris dans l'évolution des revenus agricoles ;

— déplore la facilité avec laquelle les États membres semblent s'accommoder d'un retard dans la fixation des prix, plus spécialement préjudiciable à la bonne conduite des exploitations dont les productions sont permanentes.

2) Sur l'économie générale des propositions de la Commission

La Délégation,

— souligne que la confusion certaine dans laquelle se sont engagées les discussions, tient pour une large part au mélange des genres entre négociation sur les prix et négociation sur la réforme des organisations de marché ;

— dénonce, en conséquence, vigoureusement que la Commission ait, à l'occasion de cette discussion des prix de campagne, et sous prétexte de graves difficultés immédiates, décidé d'apporter à certaines organisations communes de marché des modifications suffisamment radicales pour bouleverser l'architecture même de la politique agricole commune ;

— critique d'autant plus le « gel des prix » communs en écus proposé par la Commission pour la quasi-totalité des produits que s'y ajoutent le plus souvent des mesures connexes de réduction des garanties aboutissant à des diminutions de prix effectives de 15 à 20 %, et que ce « gel » ne s'inscrit dans aucune perspective à long terme assurant que les sacrifices et les efforts demandés ne seront pas inutiles ;

— considère qu'une politique « prudente », voire restrictive, des prix parfois justifiée par l'état des marchés, doit avoir pour contrepartie un développement accru des aides socio-structurelles ;

— juge, de ce point de vue, que les propositions de la Commission sont inacceptables en l'état et qu'elles doivent donc être rejetées tant qu'elles resteront assorties de réformes mal préparées et insuffisamment concertées des organisations de marché, et qu'elles ne seront pas complétées par une série de mesures tendant, en particulier, à la poursuite du démantèlement des montants compensatoires monétaires, au développement de nouveaux débouchés internes et externes ainsi qu'à la restauration effective de la préférence communautaire ;

— rappelle, à cet égard, que le coût pour le budget communautaire des principales concessions commerciales octroyées aux pays tiers atteindra près de 2 milliards d'écus en 1986, et demande, dans ces conditions, avec insistance que ces sommes cessent d'être comptabilisées au titre de la politique agricole commune ;

— estime anormal que l'on se donne pour objectif de réduire directement ou indirectement les quantités produites dans la Communauté, alors que les principaux concurrents de l'Europe continuent d'augmenter leur production ;

— trouverait choquant que la Communauté, se laissant intimider par le Farm bill américain, renonce à défendre les positions conquises sur le marché mondial et souhaite, en conséquence, que les moyens soient donnés aux agriculteurs européens pour lutter à armes égales avec leurs concurrents, notamment sur le plan des conditions financières ;

— se félicite du programme spécial d'écoulement des stocks — 270 000 tonnes de beurre et 200 000 tonnes de viande bovine — proposé par la Commission, tout en soulignant qu'il serait moins onéreux pour la Communauté de mettre en place des mécanismes susceptibles de favoriser leur écoulement immédiat ;

— note, enfin, avec une certaine satisfaction, que la Commission ait d'emblée demandé un assouplissement de la « discipline budgétaire » pour tenir compte de la circonstance exceptionnelle que constitue la baisse du dollar, sans se dissimuler, toutefois, les risques de voir le financement des trois milliards d'écus supplémentaires nécessaires exiger un dépassement du plafond de la T.V.A. communautaire de 1,4 %.

— suggère, en tout état de cause, que l'on en revienne à une procédure de fixation des prix agricoles par référence à la méthode objective définie par la Commission elle-même.

3) Sur les mesures sectorielles

• En ce qui concerne la viande bovine

La Délégation,

— critique, tout en reconnaissant le caractère très préoccupant de la situation, l'analyse que fait la Commission de l'état des marchés, notamment en ce qu'elle ignore le caractère conjoncturel d'une crise dont l'acuité tient, pour une large part, aux effets pervers de l'instauration des quotas laitiers qui ont déjà provoqué l'abattage de près d'un million de vaches laitières en France depuis 1984 ;

— conteste l'opportunité même de la discussion hâtive d'un mémorandum tendant à la quasi-suppression de l'organisation de marché, et ce, alors même que cette réforme, par ailleurs coûteuse dans l'immédiat, ne prendra véritablement effet que fin 1987 ;

— estime plus raisonnable de rechercher les mesures d'économie immédiates de nature à laisser aux uns et aux autres le délai de réflexion nécessaire à la redéfinition de l'organisation commune de marché ;

— souligne l'incohérence d'une politique qui tire argument de l'accumulation de stocks pour proposer la suppression de l'intervention, tout en laissant entrer dans la Communauté, à des conditions préférentielles, des quantités importantes de viandes congelées, voire en favorisant l'importation de jeunes bovins en des quantités excédant nettement les besoins.

• En ce qui concerne les céréales

La Délégation,

— rappelle que les excédents actuels résultent assez largement de l'incapacité de la Communauté à garantir le jeu normal de la préférence communautaire ainsi qu'à faire les efforts suffisants pour trouver à l'intérieur comme à l'extérieur les débouchés supplémentaires nécessaires ;

— admet, cependant, la nécessité d'envisager une réforme de l'organisation de marché actuelle, qui pourrait reprendre certains éléments du mémorandum établi par la Commission — telles une politique de qualité accrue ou l'application d'un prélèvement de coresponsabilité —, mais qui devrait, en tout état de cause, satisfaire à certaines conditions parmi lesquelles :

• la maîtrise des importations de produits de substitution aux céréales ainsi que la limitation, voire la remise en cause, de certaines concessions commerciales anormales,

• la participation effective des professionnels à la gestion des sommes prélevées au titre de la coresponsabilité qui devraient servir, en sus des crédits normaux du FEOGA, à la création de nouveaux débouchés.

• *En ce qui concerne les produits laitiers*

La Délégation,

— réitère les vives critiques qu'elle a déjà formulées sur le principe et les modalités d'application du système des quotas laitiers adopté le 31 mars 1984, et dont la mise en oeuvre n'a pas manqué de provoquer dans tous les États membres de multiples difficultés, voire de graves injustices ;

— s'inquiète tout particulièrement, à cet égard, des lourdes pénalités qui doivent frapper nombre de producteurs de lait si, comme cela est maintenant très probable, il y a dépassement des quotas, de l'ordre de 250 000 tonnes, et ce alors même que, par ailleurs, la Commission ne réagit que mollement face au développement des produits de substitution du lait ;

— ne peut toujours pas admettre que se perpétue une situation où le gel des prix se cumule avec la limitation des possibilités de production et avec l'application d'une taxe de coresponsabilité, dont le produit devrait pour le moins être utilisé en vue de la promotion de nouveaux débouchés ;

— réserve encore sa position sur le système de rachat des quotas laitiers proposé par la Commission, tout en soulignant que l'objectif d'un tel système doit être, dans l'hypothèse malheureusement probable de la persistance de limitations quantitatives, de permettre un assouplissement des quotas en faveur des agriculteurs en situation précaire, et notamment les jeunes agriculteurs, ceux ayant entrepris un plan de modernisation ou ceux exerçant leur activité dans les zones de montagne ;

— souligne, enfin, ici encore, l'incohérence d'une attitude consistant, au nom de la nécessité d'éviter l'accumulation des stocks, à restreindre la production laitière communautaire tandis que l'on laisse se développer la commercialisation de produits de substitution au lait et se maintenir des courants d'importation de 80 000 tonnes de beurre que rien ne justifie.

• *En ce qui concerne les autres productions*

La Délégation,

— reste perplexe face aux restrictions que la Commission s'est proposée d'apporter aux garanties dont bénéficient les producteurs de colza et de tournesol dans la mesure où il s'agit de produits dont la Communauté est largement déficitaire et où les difficultés actuelles résultent principalement de l'absence de protection extérieure et du report de la réforme des règlements sur les matières grasses végétales ;

— note au sujet du vin que la Commission envisage de diminuer les superficies cultivées par le biais de restrictions au droit de replantation et non au moyen de primes à l'arrachage ;

— juge que le gel des prix voire les baisses prévus pour les fruits et légumes aboutissent à une nouvelle dégradation du marché et des revenus des producteurs, et ce alors même que ceux-ci vont subir de plein fouet le choc de la concurrence espagnole.

La Délégation réaffirme, à un moment où la politique agricole commune traverse sans doute une des passes les plus difficiles d'une histoire déjà bien mouvementée, son attachement aux principes de base du traité de Rome ainsi que son souhait de les voir défendus par la France avec une détermination égale à celle qu'elle a manifestée à ses débuts. Elle ne peut, à cet égard, que s'inquiéter de la faveur que semble rencontrer, chez certains de nos partenaires, l'idée d'une généralisation des quotas de production à prix de soutien élevé : un tel système ne lui paraît n'avoir de chances de sauver la P.A.C. qu'au prix d'une renationalisation de fait du marché commun agricole et d'une pénalisation des exploitations les plus performantes, peu conforme à l'esprit libéral qui inspire le traité de Rome.

Elle considère que les négociations en cours peuvent être l'occasion d'une rénovation de la politique agricole commune qui, dès lors qu'elle se ferait dans le respect des principes de

base du traité de Rome et en liaison avec les professions concernées, pourrait faire une place à des solutions originales, telles l'extension des mesures socio-structurelles ou la participation effective des producteurs à l'écoulement des surplus.

Elle estime que la France peut et doit stopper le processus de décomposition d'une politique qui constitue l'un des ciments les plus solides de la construction européenne, avant que cette couche essentielle du tissu économique de la Communauté qu'est l'agriculture n'ait subi des lésions irréversibles.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées.

CHAPITRE III

QUESTIONS FINANCIÈRES

LA 4^e HABILITATION EN VUE DU « NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE » D'EMPRUNTS ET DE PRÊTS (« NIC 4 »).

Rapporteur : M. Josy MOINET, Sénateur

- I. — Un instrument qui a prouvé son utilité
- II. — Un instrument qui affirme sa spécificité
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 18 décembre 1985

*
* * *

La Commission des Communautés a transmis au Conseil, le 7 juin 1985, une proposition de décision (doc. COM (85) 250 final) l'habilitant « à contracter des emprunts au titre du nouvel instrument communautaire en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté ».

En d'autres termes, la Commission a voulu par cette initiative poursuivre le développement d'un instrument financier qui avait été mis en place en 1978 et qui, à deux reprises, avait été reconstruit, une première fois en 1982 (le « NIC 2 »), une seconde fois en 1983 (le « NIC 3 »).

La présente proposition, qui tend à mettre en oeuvre un « NIC 4 », résulte des succès remportés par les précédentes opérations d'emprunts-prêts et vise, comme celles-là, à contribuer à améliorer la situation économique dans les pays de la Communauté en favorisant l'investissement et, par là, à réduire le chômage par la création d'emplois.

Le « nouvel instrument communautaire » (« NIC »), également appelé « facilités Ortolí » du nom de son promoteur, alors vice-Président de la Commission des Communautés en 1978, est l'une des pièces de la « panoplie » des instruments financiers dont dispose la Communauté et à laquelle appartiennent aussi les prêts de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) et ceux de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Ces instruments restent pourtant, s'ils ont fait la preuve de leur efficacité, accessoires puisque la mise en oeuvre des politiques communautaires est financée essentiellement par le budget général des Communautés. L'idée du « NIC » est de permettre à la Communauté de collecter, en son nom propre et en se fondant sur le crédit dont elle jouit, des ressources pour financer des investissements, c'est-à-dire pour accroître la capacité globale dont elle dispose pour stimuler la croissance économique.

Cet objectif répond d'ailleurs aux conclusions des récents Conseils européens dans leurs prises de position sur la situation économique et sociale et la convergence des économies. Le dernier Conseil européen, réuni à Luxembourg les 2 et 3 décembre dernier, a ainsi souligné la

nécessité d'améliorer l'environnement des entreprises par des mesures auxquelles des instruments financiers comme le NIC ne devraient pas être étrangers. Se référant à ses conclusions de Bruxelles au mois de mars 1985, le Conseil européen de Luxembourg a en effet exprimé le souhait que les contraintes administratives et réglementaires qui freinent la création et le développement des petites et moyennes entreprises soient allégées. En outre, dans le projet de texte qui porte sur la cohésion économique et sociale et qui pourrait ultérieurement être introduit dans le traité de Rome, les instruments financiers existants sont cités à l'article 4 comme devant participer, avec les fonds à finalité structurelle, à ladite cohésion.

Le nouvel instrument communautaire a en effet prouvé, après 7 ans d'existence, qu'il était un instrument utile. La proposition de la Commission d'être habilitée à contracter de nouveaux emprunts dans le cadre d'un « NIC 4 » montre également qu'il affirme progressivement sa spécificité par rapport aux autres instruments financiers, et notamment aux prêts de la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.).

I. — UN INSTRUMENT QUI A PROUVÉ SON UTILITÉ

Initialement destiné au financement des investissements des secteurs des infrastructures et de l'énergie, le NIC a connu à partir de 1982 une expansion importante en raison de son ouverture aux investissements productifs, principalement ceux des petites et moyennes entreprises.

Son fonctionnement est généralement coordonné avec les autres instruments communautaires. La responsabilité de sa gestion appartient à la Commission au plan « politique » et à la Banque Européenne d'Investissement au plan technique, une convention de coopération précisant les relations entre les deux institutions.

La souplesse de ses modalités d'intervention et la polyvalence de son usage contribuent à expliquer le succès rencontré par le NIC.

A. — Les mécanismes d'attribution

1) *Les institutions*

Seules la Commission et la BEI interviennent dans la collecte des emprunts et l'attribution des prêts, le Parlement européen n'étant pas associé, malgré ses demandes réitérées, au fonctionnement du NIC.

En amont, il appartient d'abord *au Conseil*, sur proposition de la Commission, d'habiliter celle-ci à contracter des emprunts dans la limite d'un plafond qu'il détermine. Tel est l'objet du texte qu'elle a transmis le 7 juin dernier. Aucun article du traité CEE ne mentionnant l'emprunt comme pouvant être l'une des ressources de la Communauté, c'était d'abord l'article 235 du traité qui donnait son fondement juridique à la décision d'habilitation. Depuis 1983, avec le NIC 3, pour éviter une lenteur préjudiciable à l'instrument, le Conseil a accepté de substituer la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité.

Il appartient à la *Commission*, sur la base des habilitations du Conseil, de contracter les emprunts et de se prononcer sur l'éligibilité des projets soumis par les demandeurs de fonds. La Commission se prononce conformément aux critères définis par le Conseil.

C'est ensuite la *B.E.I.* qui prend la décision d'accorder les prêts, en se prononçant suivant ses critères habituels, et qui les gère. Les contrats de financement sont cosignés par la Commission et la B.E.I., certains demandant que soit confié progressivement à la Commission une responsabilité technique dans l'octroi et la gestion des prêts au-delà de sa responsabilité politique en matière de collecte des capitaux et d'éligibilité des projets.

2) Les emprunts

Depuis sa création jusqu'au mois de juin 1985, le NIC a provoqué au total 87 opérations d'emprunts. La Commission emprunte dans les monnaies des pays membres comme des pays tiers : deutschemark, florin, livre anglaise, franc belge, franc français (une seule fois, en janvier 1985), dollar américain, yen et franc suisse. Elle a emprunté en écus pour la première fois en 1983.

La durée de l'emprunt varie de 4 à 20 ans, et le taux d'intérêt de 5,5 % à 17 %. Le volume des crédits collectés a été de 180 millions d'écus en 1979, 300 millions en 1980, 333 millions en 1981, 762 millions en 1982, 1 440 millions en 1983, 1 001 millions en 1984 et 383 millions dans les 6 premiers mois de 1985. Le bond enregistré en 1983 correspond à l'élargissement du champ d'application du N.I.C. aux investissements productifs des P.M.E.

B. — Un bilan positif

Conçu à l'origine à titre expérimental, le NIC a connu un indéniable succès que prouvent les deux habilitations accordées en 1982 et 1983 après la première autorisation accordée en 1978, et la nouvelle habilitation qui est maintenant demandée en vue d'un NIC 4.

1) Le recours massif au nouvel instrument communautaire

Le recours massif aux financements octroyés sur la base du NIC est vérifié avec l'épuisement rapide des derniers emprunts autorisés dans le cadre du NIC 3. Après un départ prudent, l'élargissement du NIC aux petites et moyennes entreprises à partir de 1982 a provoqué un afflux de demandes de financement qu'explique le caractère restreint et complexe de l'accès au marché des capitaux pour certaines F.M.E.

Sur la base des montants globaux autorisés jusqu'à présent par le Conseil pour les opérations ordinaires de portée générale, qui constituent l'activité principale du NIC, et pour les actions spécifiques décidées à la suite des séismes intervenus en Italie en 1980 et en Grèce en 1981 (les NIC « tremblements de terre », ou « NIC T.T. ») la situation des opérations autorisées et en cours était la suivante à la fin du mois de juin 1985 :

(en millions d'écus)

	NIC 1 (3 tranches)	NIC 2 (tranche unique)	NIC 3		NIC T.T.	
			tranche 1	tranche 2	Italie	Grèce
Plafonds	1 000	1 000	1 500	1 400	1 000	80
Prêts signés	994,9	988,4	1 240,4	876	* 862	80
Différences	5,1	11,6	259,6	524	138	0
* dont 265 millions d'écus sur ressources BEI						

Les différences apparaissant dans le tableau entre les plafonds des habilitations d'emprunts et le montant des prêts signés ne rendent pas compte de l'épuisement des tranches ouvertes à ce jour. Certains projets du NIC 3, en effet, sont déclarés éligibles par la Commission mais n'ont pas encore donné lieu à signature par la BEI : c'est ainsi que le solde de la première tranche est déclaré éligible dans sa totalité, mais n'est pas encore signé, tandis que pour la deuxième tranche, si les prêts signés représentent seulement 63 % du plafond, les 96 % de

cette tranche sont déjà engagés puisque nombre de demandes de financement correspondantes ont été déclarées éligibles. Il en va de même pour les opérations d'aide exceptionnelle aux zones italiennes sinistrées en 1980.

Cette situation a incité la Commission à demander une nouvelle habilitation pour créer un NIC 4.

2) Le cas de la France

Concernant les opérations de prêts, on observe deux traits caractéristiques dans les 7 années d'existence du nouvel instrument communautaire :

— *quatre pays*, à savoir la République fédérale d'Allemagne et les trois pays du Benelux, *n'ont pas eu recours* au NIC, tandis que *la France* l'a utilisé pour 20 % des fonds disponibles et *l'Italie* pour 52 % ; cette tendance s'est accentuée avec le NIC 3, dont 44 % des prêts représentent la part italienne et 36 % la part française.

— *Les secteurs productifs* ont pris le pas sur les actions tournées vers les secteurs de l'énergie et des infrastructures, conformément aux priorités établies par le NIC 3 en faveur des petites et moyennes entreprises. Comme on le verra plus bas, cette tendance est due partiellement à un facteur technique, les « prêts globaux » accordés à des intermédiaires financiers ayant favorisé le recours à ce mode de financement par les P.M.E.

La situation de l'ensemble des prêts NIC signés au 30 juin 1985 et le détail des attributions par NIC, par pays et par secteurs sont donnés dans le tableau ci-dessous :

(en millions d'écus)

	NIC 1	NIC 2	NIC 3		NIC T.T.	Total	%
			tranche 1	tranche 2			
Danemark	66,7	100,5	162,1	62,2	»	391,5	8,2
Grèce	»	114,9	72,8	33,9	80,0	301,6	6,3
France	70,0	125	349,2	413,8	»	958	20
Irlande	239	90,3	18,9	»	»	348,2	7,3
Italie	480	475	575,8	349,7	597,3	2 477,8	51,9
Royaume-Uni	139,2	82,7	61,6	16,4	»	299,9	6,3
Total	994,9	988,4	1 240,4	876	677,3	4 777	100
Energie	45,3 %	27,8 %	20,5 %	—			
Infrastructures	54,2 %	32 %	9,8 %	21,2 %			
Secteurs productifs (P.M.E.)	0,5 %	40,2 %	69,7 %	78,8 %			

La France a bénéficié des prêts du N.I.C. au titre des infrastructures, de l'énergie et des secteurs productifs (P.M.E.) pour des montants importants qui sont les suivants :

— *en 1981*, 40,3 millions d'Écus (240 millions de francs) pour la section Paris-Bordeaux de l'autoroute A 10 ;

— *en 1982*, 37,6 millions d'Écus (250 millions de francs) pour le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (investissements productifs, tourisme, services) ;

— *en 1983*, 29,7 millions d'Écus (200 millions de francs) aux Charbonnages de France pour le complexe de Gardanne, 36,4 millions d'Écus (250 millions de francs) au Fonds spécial de grands travaux, 14,6 millions d'Écus (100 millions de francs) à l'E.D.F. pour l'interconnexion France-Royaume-Uni, 36,4 millions d'Écus (250 millions de francs) à nouveau pour le

Crédit d'équipement des P.M.E., 13,1 millions d'Écus (125 millions de francs) aux Sociétés de développement régional et 50,9 millions d'Écus (350 millions de francs) au Crédit national (investissements industriels) ;

— en 1984, 113,7 millions d'Écus (780 millions de francs) en deux contrats au Crédit national, 68,8 millions d'Écus en deux contrats (470 millions de francs) aux Sociétés de développement régional, 145,8 millions d'Écus en trois contrats (1 milliard de francs) au Crédit d'équipement des P.M.E., 14,6 millions d'Écus (100 millions de francs) à la Caisse centrale de crédit coopératif et 43,7 millions d'Écus (300 millions de francs) aux P.T.T. pour la construction de satellites ;

— en 1985 (1), 73,5 millions d'Écus (500 millions de francs) à la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône pour l'autoroute A 40, 14,3 millions d'Écus (100 millions de francs) aux P.T.T. pour la construction de satellites, 43,9 millions d'Écus (300 millions de francs) au Crédit national, 102,5 millions d'Écus (700 millions de francs) aux Sociétés de développement régional et 73,2 millions d'Écus (500 millions de francs) au Crédit d'équipement des P.M.E.

Il n'est pas douteux que l'économie française, avec des prêts du N.I.C. d'un montant de 958 millions d'Écus, soit plus de 6,5 milliards de francs, a bénéficié en six ans et demi d'un apport financier qui lui a permis la création et la stabilisation d'un nombre important d'emplois, le N.I.C. exerçant en outre sur les investissements un effet d'entraînement allant bien au-delà des moyens financiers mis en oeuvre.

II. — UN INSTRUMENT QUI AFFIRME SA SPÉCIFICITÉ

Ayant fait la preuve de son utilité, le nouvel instrument communautaire a également affirmé progressivement sa spécificité par rapport aux prêts consentis par la Banque Européenne d'Investissement. Cette évolution n'a toutefois pas encore permis de rapprocher les appréciations divergentes portées par le Conseil, la Commission et le Parlement européen sur les modalités de fonctionnement de cet instrument financier.

A. — Les adaptations de la 4^e habilitation

Tandis que la B.E.I. n'intervient pas, sauf cas très particuliers, en dehors des régions les moins prospères puisque le traité de Rome la charge en priorité des investissements en faveur de ces régions, les prêts du N.I.C. intéressent nombre de projets se situant en dehors des zones bénéficiant d'aides au développement régional. La spécificité du N.I.C. a commencé à s'affirmer dès 1982. Quoique certains types de projets appellent toujours un co-financement de la B.E.I. et du N.I.C., l'activité du nouvel instrument communautaire s'est en effet essentiellement concentrée à partir de cette date sur le financement d'investissements de P.M.E. hors des zones aidées. Bien que les projets d'investissements dans ces zones restent pleinement éligibles aux financements des N.I.C., l'expérience a montré qu'un plus large recours y est fait aux prêts de la B.E.I.

Cette évolution a été accentuée avec le N.I.C. 4, qui présente certaines innovations par rapports aux instruments précédents et accentue la spécificité du système par rapport aux autres instruments financiers.

1) Le champ d'application

Alors que, dans le N.I.C. 3, le critère d'éligibilité portant sur la taille de l'investisseur était moins prononcé que lors des deux premiers N.I.C., de sorte que les grandes comme les petites et moyennes entreprises étaient fondées à recevoir des prêts, le N.I.C. 4 met maintenant l'accent sur les *petites et moyennes entreprises*. Les prêts que la Commission se propose d'accorder pourront s'élever globalement à 1 500 millions d'Écus.

(1) pour les six premiers mois

La proposition de la Commission prévoit en effet la suppression des financements en faveur des infrastructures et des secteurs énergétiques, en raison notamment de la multiplication des interventions de la B.E.I. dans ces secteurs à la suite du doublement de son capital.

En adaptant et en développant le nouvel instrument communautaire en faveur des P.M.E., la Commission entend lui assigner des objectifs spécifiques. C'est ainsi que le champ d'application du N.I.C. 4 privilégie l'adaptation des structures de production industrielle et y accélère l'application des *technologies nouvelles et de l'innovation*, notamment dans la technologie de l'information et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 25 octobre 1985, a formulé le souhait que le N.I.C. 4 puisse également être ouvert à l'artisanat et au secteur tertiaire en sus des activités industrielles des P.M.E. A son avis, l'accès aux marchés des capitaux est en effet restreint et malaisé pour ces secteurs, qui trouveraient dans le nouvel instrument communautaire une utile source additionnelle de financement répondant à leurs besoins spécifiques.

2) *L'assiette du financement*

Une innovation de la 4^e habilitation demandée par la Commission concerne l'extension de l'assiette du financement aux *immobilisations incorporelles*, tels les brevets, les licences, le « know-how », le « software » informatique et les frais de recherche-développement liés aux nouvelles technologies. Le N.I.C. 4 répondrait ainsi aux besoins spécifiques des P.M.E. tournées vers les secteurs de pointe.

3) *L'apport en capital*

La proposition de la Commission prévoit également que les *intermédiaires financiers*, tels en France le Crédit d'équipement des P.M.E., le Crédit national et les sociétés de développement régional, seront autorisés à transformer les prêts en *prise de participation au capital* des petites entreprises. Cette faculté de financer sous forme d'apport en capital peut avoir la préférence de petites entreprises innovatrices qui sont souvent sous-capitalisées et qui peuvent répugner à s'endetter.

4) *Les « prêts globaux » et les différés*

La méthode des « prêts globaux » permet de transférer les fonds disponibles par les intermédiaires financiers, dont le rôle est de « centraliser » des demandes isolées parvenant de P.M.E. généralement peu familiarisées avec les mécanismes de crédit. Le N.I.C. entend *renforcer* cette méthode déjà expérimentée à partir de 1982 dans le cadre du « N.I.C. 2 ».

Le N.I.C. 4 prévoit également la possibilité de *différer* le remboursement du capital et le paiement des intérêts. Cette faculté est inspirée par l'idée que les projets liés aux technologies nouvelles ont souvent une rentabilité différée et retardent le moment à partir duquel le paiement des dividendes et des intérêts peut être effectué.

B. — *Les divergences interinstitutionnelles sur les modalités de fonctionnement*

Tel qu'il a été mis en place depuis 1979 et qu'il est proposé pour sa quatrième édition, le nouvel instrument communautaire suscite des divergences d'appréciation de la part de la Commission et surtout du Parlement européen sur ses modalités de fonctionnement. Intentionnellement, la Commission n'a d'ailleurs pas soulevé dans sa dernière proposition les problèmes de principe qui avaient été posés lors des habilitations précédentes. Mais si le point de vue du Parlement européen devait un jour l'emporter — ce qui n'est pas forcément souhaitable — la spécificité du N.I.C. serait encore plus marquée.

1) *La permanence de l'instrument*

Créé à l'origine à titre expérimental et provisoire, le N.I.C. a acquis une permanence *de facto*. Tel est du moins le point de vue implicite de la Commission, le Parlement européen souhaitant de son côté pérenniser explicitement dans les textes le nouvel instrument communautaire. En 1982, la plupart des États auraient souhaité un instrument à durée illimitée, mais la thèse de la R.F.A., qui voulait limiter la capacité générale d'emprunt de la Communauté, l'avait finalement emporté.

La question de principe n'est pas soulevée dans la 4^e proposition d'habilitation de la Commission, mais le caractère quasi-permanent dans les faits de l'instrument est conforté par l'article 8 du texte proposé, qui dispose que « au plus tard lorsque le total des prêts signés (du N.I.C.4) en atteint les deux tiers, elle (la Commission) leur (le Parlement européen et le Conseil) fait part de ses propositions ».

2) *La budgétisation*

L'Assemblée, comme la Commission, a exprimé à nouveau dans sa résolution du 25 octobre 1985, comme elle l'avait fait depuis 1977, son souhait que l'ensemble de la politique des prêts, le volume et la nature des opérations soient inscrits dans le budget général des Communautés. La soumission du N.I.C. à la procédure budgétaire normale remédierait au paradoxe dans lequel les emprunts faits par la Commission sont garantis par le budget communautaire et où celui-ci peut également bonifier certains prêts, mais le Conseil s'est jusqu'à présent opposé à cette façon de voir. Le raisonnement de l'Assemblée est qu'elle est, à côté du Conseil, l'une des branches de l'autorité budgétaire, et qu'il lui appartient donc, comme au Conseil, de connaître des opérations d'emprunts-prêts.

Si le N.I.C. devait un jour être budgétisé, ce qui correspond également au souhait de la Commission, il marquerait une spécificité supplémentaire par rapport aux prêts de la B.E.I. qui ne le sont pas.

3) *Le rôle de la Commission*

Comme elle l'avait fait en 1983, l'Assemblée européenne a demandé dans sa résolution du 25 octobre 1985 que le rôle de la Commission soit accru dans les modalités de fonctionnement des prêts. L'accent est mis cette fois-ci sur la nécessité pour la Commission de pouvoir « vérifier et garantir le respect des nouveaux critères instaurés par le N.I.C. 4 en matière de financement ». Plus simplement, il s'agirait pour la Commission de se substituer partiellement à la B.E.I. dans le rôle que celle-ci joue, après l'éligibilité des projets, dans l'octroi des fonds.

Votre rapporteur continue de penser (1) que l'attribution d'une responsabilité technique à la Commission, au-delà de sa responsabilité « politique » en matière d'emprunts et de prêts, ne correspond pas à son expérience ni à ses moyens et que la B.E.I. est mieux qualifiée pour accomplir ces tâches. La requête de l'Assemblée pourrait dissimuler la volonté de renforcer un contrôle sur une politique de prêts qui reste à mettre en oeuvre de façon globale et qui échappe en partie aux investigations parlementaires lorsqu'elle est exécutée par la B.E.I., alors qu'elle serait justiciable de ce droit de regard si elle était totalement conduite par la Commission.

Signe du succès du nouvel instrument communautaire, la Commission a fait connaître dans l'exposé des motifs de sa proposition du 7 juin 1985 son souhait de dépasser le N.I.C. 4, auquel elle n'attribue une action qu'à l'égard des P.M.E. Conformément au programme de travail pour 1985 qu'elle avait exposé au mois de mars de cette année devant le Parlement européen, elle fait mention d'un « programme de développement coordonné de grandes

(1) voir les conclusions n° 101/83 du 20 avril 1983, adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Josy Moinet.

infrastructures d'intérêt européen en matière de transports, de télécommunications et de protection de l'environnement ». Son ambition est également d'étendre ultérieurement le N.I.C. à la « coopération en matière de recherche technologique », et de s'intéresser à nouveau à l'énergie et aux grands projets industriels, convaincue qu'elle est que cet instrument financier est un des facteurs de la relance économique.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 18 DÉCEMBRE 1985

Ayant pris connaissance de la proposition de la Commission relative à une 4^e habilitation à contracter des emprunts au titre du nouvel instrument communautaire en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté (« NIC 4 », doc. COM (85) 250 final du 7 juin 1985).

La Délégation rappelle que la Communauté, en utilisant le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux des capitaux, peut jouer un rôle important dans la relance des investissements productifs et contribuer ainsi à la stratégie économique de lutte contre le chômage et le déclin industriel.

Sur le bilan du nouvel instrument communautaire

La Délégation constate que le recours massif enregistré depuis la création du nouvel instrument communautaire aux opérations d'emprunts-prêts qu'il rend possibles prouve l'utilité du mécanisme mis en place en 1978.

Elle observe que le nouvel instrument communautaire a affirmé progressivement sa spécificité par rapport aux autres instruments financiers de la Communauté, et notamment par rapport aux prêts de la Banque européenne d'Investissement (B.E.I.), pour répondre aux besoins particuliers de certaines catégories d'agents économiques de la Communauté.

Elle estime que la polyvalence de son usage et la souplesse de ses modalités d'intervention expliquent en partie le succès qu'il a remporté.

Elle regrette, une nouvelle fois, que la Commission ne fournisse pas d'évaluation plus précise de l'impact sur les plans économiques et sociaux des prêts accordés et des investissements financés.

Elle juge, cependant, que le bilan du NIC doit être considéré comme positif.

Sur le projet de « NIC 4 »

La Délégation observe avec satisfaction que la 4^e demande d'habilitation privilégie les interventions du nouvel instrument communautaire aux investissements productifs des petites et moyennes entreprises.

Elle juge que la priorité donnée par le « NIC 4 » aux technologies nouvelles et à l'innovation répond utilement aux besoins spécifiques de secteurs de pointe particulièrement nécessaires au dynamisme industriel des États-membres et à la relance économique.

Elle approuve certaines modalités particulières de fonctionnement du « NIC 4 », telles les techniques d'apport en capital et de différés de remboursement, car elles lui paraissent correspondre aux particularismes des secteurs que la 4^e habilitation entend favoriser.

Elle ne saurait se prononcer sur l'opportunité de budgétiser les opérations effectuées dans le cadre du « NIC 4 », mais relève le paradoxe que les emprunts sont pourtant garantis par le budget communautaire et que les prêts peuvent être bonifiés par celui-ci.

Elle considère que le nouvel instrument communautaire, qui avait à l'origine un caractère expérimental, a acquis maintenant une permanence de fait avec les reconductions successives dont il fait l'objet.

Elle prend note du projet de la Commission de présenter ultérieurement un programme d'emprunts-prêts plus ambitieux tourné vers les grandes infrastructures d'intérêt européen et la recherche technologique, qui pourrait être le complément indispensable d'une politique industrielle commune.

Elle juge, cependant, que l'évolution du nouvel instrument communautaire vers une nouvelle politique commune de financement par emprunts-prêts doit être conduite avec prudence tant que la Communauté n'aura pas résolu durablement ses problèmes budgétaires.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la Commission des Affaires étrangères et de la Commission des Finances.

CHAPITRE IV

POLITIQUE DES TRANSPORTS

LE MEMORANDUM DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS SUR LES TRANSPORTS MARITIMES

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, Sénateur

- I. — La Communauté dans le transport maritime mondial
- II. — Les ambitions de la Commission
- III. — La persistance des divergences et des désaccords
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 12 décembre 1985

*
* * *

Après le memorandum de février 1983 sur les transports terrestres et celui de mars 1984 sur les transports aériens (1), la Commission des Communautés a complété ses initiatives dans le domaine des transports par un memorandum sur les transports maritimes daté du 15 mars 1985 (doc. COM (85) 90 final).

Cette nouvelle initiative est le prolongement des actions menées après le premier élargissement de la Communauté, qui avait conduit les États membres à étendre aux transports maritimes et aériens leurs premières réalisations dans le domaine des transports terrestres. Les secteurs maritime et aérien avaient d'abord fait l'objet d'un programme lancé en 1973 dont les progrès, malgré un nombre important de textes adoptés par le Conseil, avaient été très lents et les résultats très inférieurs aux prévisions.

La nouvelle initiative de la Commission, qu'elle a intitulé « Vers une politique commune des transports », s'inscrit dans un cadre global et non ponctuel comme précédemment. Elle témoigne de la continuité de ses efforts pour mettre en oeuvre une politique commune prévue par les traités, et l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de Justice des Communautés sur le « recours en carence » introduit par le Parlement européen contre le Conseil devrait lui donner des raisons d'espérer que ses propositions auront désormais davantage de chances d'aboutir.

En présentant son memorandum, la Commission a pour objectif, d'après ses propres termes, la mise en oeuvre d'une politique maritime commune qui soit à la fois multilatérale et commerciale, et qui serve les intérêts de la flotte communautaire et de ses utilisateurs. Des propositions de règlements et de directive du Conseil sont annexées au document de la Commission pour traduire en normes juridiques les orientations tracées.

(1) voir les conclusions n° 128/84 du 20 juin 1984 adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

Pour comprendre les divergences des intérêts en présence — que ce soient ceux de la Communauté et des ses États membres, ceux des États tiers, ceux des armateurs ou ceux des personnels — et les perspectives de la politique commune des transports maritimes, il convient de rappeler brièvement la situation de la Communauté dans le transport maritime mondial avant d'analyser les ambitions exposées par la Commission dans son memorandum et de constater comment persistent les obstacles et les désaccords à l'avènement d'une composante importante d'une politique des transports de la Communauté.

I. — La Communauté dans le transport maritime mondial

Même si l'accession à l'indépendance de nombreux pays du Tiers-Monde dans les années soixante a profondément modifié les données du trafic mondial, conduisant à une redistribution du marché entre des États à vocation maritime ancienne et de jeunes pays voulant exploiter cet élément de leur potentiel économique, la Communauté européenne reste une grande puissance maritime. Avec la crise mondiale de ce mode de transport, elle a pris déjà certaines mesures qui constituent le début d'une politique commune.

A. — Les principales données

1) La puissance maritime de la Communauté

Première puissance commerciale du monde, la Communauté dispose de la *première flotte mondiale*, devant celles du Libéria, du Japon, de Panama, des États-Unis et de l'Union soviétique. Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le tonnage de la flotte européenne sera accru de 10 %, la Grèce occupant une place privilégiée puisqu'elle regroupe près de 40 % de la flotte des 9 États membres ayant une façade maritime. Les navires sont en moyenne assez récents, quatre pays, dont la France, possédant des flottes sensiblement plus jeunes que la plupart des pays tiers alors que les flottes italienne et surtout grecque ont une moyenne d'âge largement supérieure à la flotte mondiale.

Tous les types de navire sont représentés, mais leur importance relative dans le tonnage total varie considérablement. Les cargos ont connu un certain déclin face à la concurrence de nouveaux navires spécialisés. *La spécialisation et l'accroissement de la taille* des navires sont caractéristiques de l'évolution des flottes depuis vingt ans, et le transport maritime du pétrole et des minerais en a été profondément transformé. Certains navires profitent de leur polyvalence (les « Oil-Bulk-Ore ») et les méthaniers (transport de gaz liquéfié à très basse température), les porte-containers, les navires-rouliers (chargement direct de remorques routières) se sont multipliés au détriment des cargos.

La *modernisation* de la flotte européenne a caractérisé tous les pays, mais elle a été d'une rapidité inégale et la composition des flottes des pays membres présente certaines disparités : les flottes française, britannique et danoise comptent une forte proportion de pétroliers, alors que ces unités ne totalisent qu'une faible partie du tonnage des flottes irlandaise, belge, ou encore allemande, cette dernière s'étant orientée très tôt vers le développement des porte-containers.

La puissance navale de la Communauté se traduit aussi par l'existence de grandes sociétés d'armement disposant chacune de plusieurs dizaines de navires. Par leurs tailles, leurs options commerciales et leurs structures financières, ces entreprises présentent une grande diversité. Les unes sont dominées par des capitaux publics, comme la Compagnie Générale Maritime et la Compagnie des Messageries Maritimes, contrôlées toutes les deux par la Compagnie Générale Maritime et Financière, société holding. Les autres sont des sociétés privées, comme l'Olympic Maritime en Grèce ou l'A.P. Moller au Danemark. D'autres sont des sociétés filiales d'entreprises industrielles, orientées notamment vers la production et le traitement du pétrole, comme Shell, Exxon, Mobil Oil.

La Communauté compte également sur son territoire quelques ports comptant parmi les plus importants du monde, la façade maritime la plus active se situant au nord-ouest et sur les littoraux de la Manche et de la mer du Nord. Ces ports ont dû fréquemment se doter d'avant-ports en eaux profondes accessibles aux super-pétroliers et aux super-minéraliers. Les États se sont également efforcés d'améliorer la desserte de leur arrière-pays (hinterland), mais tous ne disposent pas de l'artère maîtresse du Rhin qui permet à Rotterdam de desservir la Ruhr, l'Alsace et la Suisse, en attendant l'ouverture du canal Rhin-Danube qui accroîtra encore les capacités de desserte du premier port du monde.

2) Les effets de la crise mondiale

La crise pétrolière a fait marquer le pas aux transports maritimes mondiaux, qu'il s'agisse du trafic pétrolier ou des marchandises transportées en vrac, telles le minerai de fer, le charbon, les céréales, la bauxite, l'alumine ou les phosphates. Les pays de la Communauté n'ont pas été épargnés par ce phénomène.

Le déclin de certains trafics et la progression du tonnage jusqu'en 1982 ont mis la flotte mondiale en position de *surcapacité*. Il en est résulté un déséquilibre entre l'offre et la demande, qui a entraîné une « *guerre tarifaire* » par laquelle les armateurs de la Communauté sont directement affectés. La concurrence est aggravée pour les pays de la Communauté par les pavillons de libre immatriculation (ou « pavillons de complaisance ») et les pavillons des pays à commerce d'État, qui emportent des trafics par des tarifs particulièrement bas. Les premiers versent des salaires et supportent des charges annexes moindres que ceux des armateurs européens et les seconds, qui sont de bons pourvoyeurs de devises, ne sont pas soumis à la volonté des transporteurs exploitants mais des gouvernements qui les organisent.

Comme l'indique la Commission dans son memorandum, la réduction de la part de la flotte marchande naviguant sous pavillon communautaire dans le tonnage mondial se place dans un contexte de *marasme général* et s'explique notamment par :

- la *récession* prolongée du commerce mondial en général ;
- la perte d'un *avantage comparatif* des navires européens dans les trafics maritimes traditionnels ;
- les *mesures protectionnistes* adoptées par les pays à commerce d'État et les pays en voie de développement.

Mais si elle subit de plein fouet la crise des transports maritimes mondiaux, la Communauté assure cependant une part importante du trafic planétaire. En raison de l'insuffisance de leurs ressources naturelles, les pays membres enregistrent dans leur trafic maritime un déséquilibre très net entre les entrées et les sorties. Seul le Royaume-Uni présente un excédent grâce à ses exportations d'hydrocarbures. Le déséquilibre du trafic s'explique d'abord par le poids des importations d'hydrocarbures, même si ce facteur tend à diminuer d'importance dans la plupart des États membres avec la baisse de la consommation pétrolière et le ravitaillement national par oléoducs à partir des champs d'exploitation de la Mer du Nord.

En outre, et malgré sa puissance, la flotte de la Communauté est loin d'assurer la totalité des échanges maritimes entre ses membres qui ont une façade maritime, et, dans la plupart des pays membres, elle ne réalise même pas la moitié des entrées et des sorties. Mais, concernant les relations maritimes entre ces pays, les flux sont nombreux en dépit de leur proximité géographique qui favorise pourtant l'essor des transports routiers et ferroviaires.

D'une manière générale, même si de grandes inégalités subsistent entre les États membres, tant en fonction des impératifs géographiques que de la disparité des ressources énergétiques, les flottes commerciales jouent un rôle irremplaçable dans la dynamique commerciale intracommunautaire.

B. — Les premières mesures d'une politique commune

Voulant réagir contre les tendances protectionnistes pour laisser les transports maritimes communautaires largement ouverts à la concurrence, la Commission a participé à la formulation d'une politique maritime à partir de la seconde moitié des années soixante-dix.

Elle a soumis au Conseil en 1976 une communication sur les relations de la Communauté avec les pays tiers dans le secteur maritime (doc. COM (76) 341 final du 30 juin 1976). Sa proposition a pris la forme d'une décision du Conseil (décision n° 77/587/CEE du 13 septembre 1977), organisant une *procédure de consultation* permettant des discussions périodiques des relations des États membres avec les pays tiers dans le domaine des transports maritimes. Cette procédure a pour but d'instituer un *contrôle du trafic* passant par les ports communautaires pour faire pièce à la concurrence des pays à commerce d'État. Portant notamment sur la nature des cargaisons et les tarifs, la surveillance couvre normalement les lignes en direction de l'Afrique orientale, l'Amérique centrale et l'Extrême-Orient.

À l'occasion de l'adoption en 1974 d'un *Code de conduite des conférences maritimes* dans le cadre des Nations Unies, le Conseil a pris un règlement en 1979 (règlement 954/79 du 15 mai 1979) pour « adapter » le Code aux principes de droit à l'établissement et de libre concurrence du traité de Rome. Le principe majeur qui ressort du règlement consiste à écarter les règles de partage des cargaisons dans les trafics intracommunautaires et, sous réserve de réciprocité, dans les trafics avec les autres pays de l'O.C.D.E. L'idée est de continuer à faire jouer la concurrence entre les armateurs européens en excluant l'application de la fameuse « règle des 40/40/20 » (droits des compagnies des pays situés aux deux extrémités d'un trafic, une part appréciable devant rester ouverte aux armements tiers s'il en existe) sans toutefois affecter les droits de participation à ces trafics comme compagnies de pays tiers les compagnies maritimes des pays en développement.

Pour prévenir toute discrimination à l'intérieur de la Communauté, la Commission a également élaboré des propositions visant à égaliser les conditions de concurrence entre les *ports de mer* de la Communauté.

Enfin, le principe d'une concertation sur les *contre-mesures à l'égard des pratiques discriminatoires* de certains pays tiers a été adopté en 1983. Des dispositions plus strictes visant les pratiques commerciales déloyales étaient à l'étude et sont maintenant proposées dans le memorandum de la Commission daté du 15 mars 1985.

Outre ces différentes mesures ponctuelles sur l'organisation des trafics, la Communauté avait également défini des normes de *sécurité* applicables aux navires citernes qui fréquentent ses ports, ainsi que les qualifications des pilotes de haute mer opérant dans la Manche et en mer du Nord. La Commission avait, dans le même esprit, proposé des plans d'intervention d'urgence pour lutter contre les déversements accidentels d'hydrocarbures, ces mesures de *protection de l'environnement* ayant été prises à la suite des naufrages aux conséquences écologiques dramatiques en mer du Nord et sur les côtes nord de la Bretagne.

Mais si l'ensemble de ces mesures a constitué l'embryon d'une politique commune, elles ne portaient que sur des problèmes spécifiques. Avec son memorandum de mars 1985, la Commission a maintenant l'ambition de donner un cadre général cohérent à une véritable politique maritime de la Communauté qui reste encore à définir et à mettre en oeuvre.

II. — Les ambitions de la Commission

Le memorandum de la Commission comporte plusieurs éléments distincts : des propositions formelles avec quatre projets de règlement concernant le trafic transocéanique, la libre prestation des services, les règles de concurrence et les pratiques tarifaires déloyales, ainsi qu'un projet de directive sur le concept de compagnie maritime nationale, puis des orientations particulières relatives aux pavillons de complaisance, à la concertation internationale, aux ports, à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution.

Mais au travers de ces propositions et de ces orientations, le memorandum traite des deux aspects principaux de la politique maritime : l'application des règles de concurrence au domaine des transports maritimes et la stratégie à tenir vis-à-vis des pratiques et politiques protectionnistes des États tiers.

A . — Les règles de concurrence

Traditionnellement, et en raison de sa nature propre, le transport maritime échappe au jeu de la libre concurrence, et ses modalités de fonctionnement sont en conséquence contraires aux dispositions du traité de Rome relatives à la concurrence et à la non discrimination. Les armateurs ont en effet pris l'habitude depuis le XIX^e siècle de se réunir en « *conférences maritimes* » pour organiser le trafic des lignes régulières, bien qu'une grande part de ce trafic soit assurée « hors conférence ». En outre, certains trafics obéissent à des accords intergouvernementaux ou à des réglementations unilatérales. Le cabotage, pour sa part, c'est-à-dire le commerce maritime entre les ports d'un même État, est très généralement régi par une réglementation étatique.

1) *Les ententes*

Après l'adoption précitée d'un *Code de conduite des conférences maritimes* dans le cadre des Nations Unies et avant sa ratification par plusieurs États membres (1), le Conseil des Communautés, par son règlement n° 954/79 du 15 mai 1979, était intervenu pour fixer un certain nombre de réserves dont les États membres devaient assortir leur ratification de la Convention. Le memorandum de 1985 de la Commission ne revient pas sur les règles posées en 1979 pour adapter le Code de conduite aux dispositions du traité de Rome sur la concurrence, les réserves déjà posées visant à empêcher l'application des clauses discriminatoires du code de conduite entre les États membres. Le memorandum se contente, sur ce point, de donner une interprétation commune de la notion de « *compagnie maritime nationale* », essentielle pour l'application du code de conduite des conférences, et comporte une proposition de directive contenant un ensemble de critères plutôt qu'une définition uniforme : le siège social, le contrôle dans un État membre, la nationalité majoritaire de la direction, « le contrôle effectif et majoritaire de ressortissants d'États membres » sur les actions de la compagnie sont les critères retenus pour identifier les compagnies maritimes nationales. La proposition ne fait pas référence au pavillon porté par les navires des compagnies.

En même temps que son règlement de 1979, le Conseil avait invité la Commission à lui présenter une proposition déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 (relatifs à la concurrence) du Traité de Rome aux transports maritimes.

Reprenant en la modifiant une première proposition présentée le 16 octobre 1981, la Commission a annexé à son memorandum une nouvelle proposition de règlement qui, dans un texte assez long, prévoit d'octroyer une *exemption de groupe* aux conférences maritimes. Après plusieurs définitions, dont celle des conférences maritimes qui est voisine de celle qu'en donnent les Nations Unies, la proposition précise que l'exemption de l'interdiction des ententes est justifiée par l'existence d'une concurrence extérieure. Elle l'assortit de certaines conditions (article 4), telles l'absence de préjudice à certains ports, chargeurs ou transporteurs à l'intérieur de la Communauté du fait de barèmes et de conditions non justifiés économiquement, et d'obligations (article 5) portant sur les consultations, les accords de fidélité, les services non couverts par le fret, la publication des barèmes et la notification des sentences arbitrales et des recommandations de conciliateurs. L'exemption de groupe ne serait pas accordée aux conférences « fermées ».

2) *La libre prestation des services*

Les entraves à la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté ont tendance à se développer du fait des pratiques déloyales et du marasme général du transport maritime

(1) la France a ratifié la Convention au printemps 1985.

mondial. Des accords ou des arrangements bilatéraux avec des pays tiers sont apparus, provoquant des discriminations du fait d'un État membre à l'égard des armateurs établis dans un autre État membre.

Pour y remédier, la Commission présente dans son memorandum un projet de règlement du Conseil appliquant le principe de la libre prestation des services, posé par l'article 61 du traité de Rome, aux transports maritimes. Les services visés sont (article 2 du projet) :

— le cabotage, y compris avec les ports des territoires d'Outre-Mer ; les services d'approvisionnement « off-shore » ; les transports intracommunautaires ; les trafics tiers.

La suppression des restrictions à la libre prestation des services interviendrait au 1^{er} juillet 1986, mais des délais de 5 et 10 ans sont prévus sous certaines conditions.

En outre, et pour compléter le projet de règlement, la Commission propose de modifier la décision 77/587 du Conseil instituant une procédure de consultation « en ce qui concerne les relations entre États membres et pays tiers dans le domaine des transports maritimes ainsi que les actions relatives à ce domaine au sein des organisations internationales ». Le texte tend à soumettre la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux par un État membre à une consultation préalable de la Commission et des autres États membres pour s'assurer que les accords ne se traduiraient pas par une limitation d'accès au trafic.

B. — Les pratiques déloyales

Comme on l'a dit, la concurrence des pays à commerce d'État et des pays en développement, avec leurs pratiques non commerciales pour les premiers et le système de réservation des cargaisons et des pavillons de complaisance pour les seconds, porte préjudice aux transports maritimes communautaires. Après la mise en place d'un système de surveillance de certaines relations maritimes en 1977 et la décision sur les contre-mesures dans le domaine des transports maritimes internationaux en 1983, le memorandum de la Commission propose d'accroître la lutte contre les pratiques déloyales par deux autres projets de règlement :

— l'un a pour objet « une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au *trafic transocéanique* ». Le projet crée une « procédure d'action coordonnée » lorsqu'une mesure prise par un pays tiers limite l'accès des compagnies maritimes des États membres ou d'un autre pays de l'O.C.D.E. au transport de ligne ou au transport en vrac. L'action coordonnée se compose (article 3 du projet) de mesures diplomatiques et de contre-mesures (permissions, contingentements, taxes ou droits) envers la compagnie maritime des pays tiers concernés ;

— l'autre projet de règlement est relatif aux *pratiques tarifaires* déloyales. Il a pour objet la définition d'une procédure propre à déjouer les pratiques tarifaires déloyales des armateurs qui perturbent la structure du trafic d'une ligne desservant la Communauté ou qui portent préjudice à ses armateurs. Un droit compensateur pourra être perçu auprès de ceux-là. Pour savoir si les armateurs de la Communauté subissent un préjudice du fait de pratiques tarifaires déloyales, la Commission cite les facteurs qui doivent être pris en compte (article 4 du projet) :

- les taux de fret offerts sur la ligne sont « notablement inférieurs » à ceux des armateurs de la Communauté ;
- la part de trafic des armateurs de la Communauté a « notablement décru » sur la ligne ;
- l'effet de certaines « grandeurs économiques » sur les deux facteurs précités (départs, utilisation des capacités, affrètement, part de marchés, etc...).

III . — La persistance des divergences et des désaccords

Le memorandum de la Commission sur les transports maritimes a été diversement accueilli par les États membres et la profession. Le Conseil Transports, pour sa part, n'est pas parvenu à un accord lors de sa dernière session du 14 novembre 1985.

A. — Les réactions au memorandum

1) *Les armateurs de la Communauté*

Le Comité des Associations d'Armateurs des Communautés européennes (C.A.A.C.E.) avait accueilli favorablement, dès sa parution, le memorandum de la Commission. Précisant sa position à la fin du mois de novembre 1985, le Comité déclare appuyer « fermement » l'approche de la Commission en ce qu'elle préconise une politique de libre échange assortie de mesures défensives à l'égard des activités protectionnistes et des pratiques de dumping de certains pays tiers. Le Comité approuve l'ouverture d'un marché commun maritime au sein de la Communauté et fait plus précisément les appréciations suivantes :

— concernant l'action contre le *protectionnisme*, les armateurs considèrent que les mesures prévues pour combattre les pratiques restrictives d'autres pays devraient être étendues à toutes les activités maritimes, y compris les navires de croisière ;

— concernant la création du *marché intérieur*, le Comité est partisan de le mettre en oeuvre rapidement et reconnaît que, dans certaines circonstances, des périodes transitoires devront être prévues ;

— concernant l'application des *règles de concurrence*, les armateurs estiment que la tentative de la Commission d'appliquer les articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes est insuffisante et ne tient pas compte des positions prises par les transporteurs et par le Parlement européen dans sa résolution du 24 mai 1984 ;

— concernant les *contre-mesures* à l'égard des pratiques tarifaires déloyales, le Comité approuve les propositions de la Commission mais reproche à la définition des pratiques déloyales d'être trop rigide. En outre, les pavillons de complaisance ne lui semblent pas constituer une concurrence déloyale : dépendant très directement des forces du marché, les pavillons de complaisance ne devraient pas, à son avis, être l'objet des contre-mesures prévues par la Commission.

2) *Les travailleurs des transports*

A l'inverse du Comité des armateurs, la Fédération internationale des travailleurs des transports (I.T.F.) a élaboré un plan en dix points de redressement de la marine marchande européenne qui prend le contre-pied des propositions de la Commission.

Pour l'I.T.F., le memorandum de la Commission, en mettant l'accent sur le libre échange et la réduction des frais salariaux, ne peut qu'accélérer le déclin de la flotte marchande européenne. L'I.T.F. considère que l'approche libre échangiste du traité de Rome en matière de navigation maritime n'a pas protégé la flotte européenne de la concurrence du COMECON, des flottes d'Extrême-Orient et des pays à pavillon de complaisance. Tout en écartant un protectionnisme généralisé, elle estime que la Communauté devrait pratiquer une politique d'intervention active et accepter un partage du transport maritime entre pays importateurs, exportateurs et transporteurs de pays tiers qui favorise la flotte européenne.

Concernant les coûts salariaux, l'I.T.F. fait observer que leur poids n'est pas celui que dit la Commission puisqu'ils ne représentent dans certains cas que 5 % du coût total du transport grâce aux progrès technologiques des dernières années.

Pour l'I.T.F., le redressement de la situation des transports maritimes communautaires ne pourra être opéré que si les dix points suivants sont mis en application :

- planification du mouvement des navires à l'avantage de l'Europe ;
- examen des liens stratégiques entre le transport maritime, la construction navale et les autres industries ;
- politique européenne de mise à la ferraille des bâtiments anciens et de renouvellement de la flotte marchande ;
- amélioration des conditions financières pour affronter la concurrence des chantiers navals et des armateurs non européens ;
- compensation des avantages des pays à pavillon de complaisance ;
- réglementation sociale stricte des temps de repos, des permissions et des congés du personnel navigant ;
- coordination de la recherche communautaire sur les nouvelles technologies affectant les équipages ;
- harmonisation des conditions de vie et de travail à bord des navires ;
- amélioration de la surveillance des ports par les États ;
- surveillance des côtes par les États.

3) *La position du Parlement européen*

S'il n'a pas encore pris définitivement position sur le memorandum de la Commission, un rapport intérimaire de sa commission des transports (rapport Kenneth STEWART, R.U., Soc.) devant être examiné au cours de sa période de session du mois de décembre 1985, le Parlement européen s'est prononcé le 24 mai 1984 sur les modalités d'application des articles 85 et 86 du Traité aux transports maritimes (rapport Kai NYBORG, DK, DEP, au nom de la commission économique et monétaire ; doc. I-249/84/A).

En adoptant la résolution présentée par sa commission, l'Assemblée a approuvé le principe de l'application des règles de la concurrence aux transports maritimes, mais s'est pour l'instant refusée à prendre une position trop détaillée.

Elle a pourtant demandé une définition plus précise du transport en vrac, et une protection plus forte des transports indépendants contre les initiatives des pays tiers susceptibles de fausser la concurrence internationale.

B. — Le Conseil Transports du 14 novembre 1985

Appelé à se prononcer sur les quatre propositions de règlement annexées au memorandum de la Commission (libre prestation des services, trafic océanique, règles de concurrence et pratiques tarifaires déloyales), le Conseil Transports n'est pas parvenu à trouver un accord lors de sa dernière session du 14 novembre dernier. L'affaire présentait en outre une difficulté particulière de procédure puisque le Parlement européen n'avait pas encore, à cette date, rendu son avis sur le memorandum.

D'une manière générale, *deux tendances* se sont opposées au sein du Conseil : d'une part les pays qui, comme le Royaume-Uni ou les Pays Bas, préconisent des *mesures immédiates de libéralisation*, d'autre part les pays qui subordonnent ces mesures à certaines *harmonisations sociales ou techniques* et au respect de la *préférence communautaire*.

Plus précisément, le principe de la libéralisation du cabotage entre États membres est accepté par la plupart des gouvernements, la France ayant émis une réserve générale qui concerne également les opérations dans les ports. Cette libéralisation est d'ailleurs effective au

Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Belgique et en Irlande. Sur la durée de la période transitoire, certains États membres préféreraient une durée plus courte que celle de 10 ans proposée par la Commission. En outre, l'application des accords bilatéraux déjà existants et la libre prestation des services aux navires sous pavillon grec appartenant à des compagnies établies hors de la Communauté sont des facteurs de division au sein du Conseil. A la vérité, ce dernier point intéresse plus de 80 % des navires qui battent pavillon grec, et on comprend que la Grèce souhaite une libéralisation rapide du cabotage mais que, en sens inverse, plusieurs pays dont la France s'y opposent. Les compagnies propriétaires en question sont principalement soviétiques et les armateurs français comme le gouvernement supportent mal qu'en dépit de l'accord bilatéral 50/50 le trafic maritime entre la France et l'U.R.S.S. se fasse à 90 % sous contrôle soviétique.

L'harmonisation sociale (coût des équipages, conditions de diplômes, sécurité, etc...) et technique (aides, recherche de matériaux et de procédés performants, etc...) détermine en grande partie la productivité des flottes européennes, et, ici comme ailleurs, il est clair que l'avenir des flottes européennes dépend des gains de productivité qui pourraient être accomplis face aux concurrents des pays tiers fonctionnant à moindre coût. Mais, à ce sujet aussi, les objectifs des neuf, et bientôt onze marines marchandes ne sont pas les mêmes. C'est ainsi par exemple que la France, la R.F.A., la Belgique et l'Italie proposent que soit assurée une véritable transparence des aides financières accordées par chaque État à l'achat de navires ou au soutien des flottes, alors que les autres États membres sont d'un avis différent.

Le Conseil Transports du 14 novembre n'a pas pu davantage rapprocher les points de vue sur les moyens à mettre en oeuvre pour lutter contre les pratiques déloyales des pays tiers.

Le ministre français, M. Guy Lengagne, a fait valoir à cette occasion que la Communauté devrait définir les *principes généraux* de sa politique maritime avant de se prononcer sur des règlements particuliers. Contestant le bien-fondé de l'approche de la Commission dans son memorandum, M. Lengagne a déclaré que la doctrine de base devrait se fonder sur le principe de la création d'un *espace maritime communautaire* et sur le principe de la *préférence communautaire*, faute de quoi les mesures de libéralisation du trafic pourraient en définitive bénéficier à des flottes des pays tiers, ou bien avoir pour effet que les États membres se soustraient l'un l'autre des parts de trafic au lieu de faire face à la concurrence extérieure. Le ministre français a également estimé qu'il fallait rapprocher les conditions d'exploitation financière et sociale des flottes communautaires avant d'envisager une libéralisation des tarifs.

Les divisions au sein du Conseil sont profondes, mais une nouvelle session spéciale pourrait être convoquée au mois de décembre 1985 pour tenter de réduire l'écart séparant les pays qui, comme la France, veulent d'abord définir les limites de la flotte européenne pour éviter qu'elle soit submergée par les flottes étrangères à la suite de mesures prématurées et les pays qui, comme le Royaume-Uni, acceptent les risques d'une libéralisation immédiate et le libre jeu de la concurrence.

Après le Conseil européen réuni à Luxembourg les 2 et 3 décembre dernier, la volonté de relance manifestée par les chefs d'État et de gouvernement pourrait avoir un effet d'entraînement sur la mise en place de la composante maritime d'une politique commune des transports. En ayant pris la résolution d'achever le marché intérieur avant le 31 décembre 1992 et de favoriser la libre circulation des marchandises par des mesures prises à la majorité qualifiée, le Conseil européen pourrait avoir donné une impulsion nouvelle à la définition d'une politique commune qui reste encore peu développée.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 12 DÉCEMBRE 1985

Ayant pris connaissance du memorandum de la Commission sur les transports maritimes (doc. (85) 90 final du 15 mars 1985), qui intervient après le memorandum de 1983 sur les transports terrestres et celui de 1984 sur les transports aériens, la Délégation relève le travail accompli par la Commission pour mettre en oeuvre une politique commune des transports qui se veut cohérente et globale.

Elle est convaincue que l'élaboration d'une politique commune dans le domaine des transports maritimes ne peut que renforcer la place de la Communauté dans le commerce mondial et servir les intérêts des flottes marchandes de ses États membres.

Elle déplore toutefois le retard mis par la Commission pour prendre une initiative qui prouve enfin la prise de conscience de l'importance des transports maritimes dans le potentiel économique et commercial de la Communauté.

Elle constate que l'initiative de la Commission s'inscrit dans la perspective nouvelle ouverte par le Conseil européen réuni à Luxembourg les 2 et 3 décembre 1985 en matière d'achèvement du marché intérieur et de libre circulation des marchandises.

Elle estime toutefois que les structures particulières et historiquement fort anciennes des transports maritimes des États membres nécessitent des délais d'adaptation.

Elle ne saurait, pour cette raison, concevoir une libéralisation rapide de ce secteur si elle n'est pas assortie de mesures sérieuses propres à coordonner les intérêts communautaires et à les défendre efficacement contre les politiques protectionnistes des pays tiers.

Elle considère que la définition de principes de base, tels la création d'un « espace maritime communautaire » et l'affirmation de la préférence communautaire, doit précéder l'application aux transports maritimes des règles de concurrence et de libre prestation de services contenues dans le traité.

Elle observe que le memorandum ne précise pas les conditions d'octroi d'exemption aux conférences maritimes, dont le règlement du Conseil n° 954-79 du 15 mai 1979 avait, avec des réserves, admis l'existence.

Elle juge que les pavillons de libre immatriculation faussent le jeu de la libre concurrence en soustrayant les armateurs concernés au respect des règles posées en matière d'exploitation des lignes et de fonctionnement des flottes.

Elle souligne la nécessité d'arrêter des contre-mesures adéquates pour lutter contre les pratiques tarifaires déloyales des pays à commerce d'État et des pays en développement.

Elle considère qu'une politique commune des transports maritimes doit comprendre l'harmonisation des conditions d'emploi des gens de mer.

Elle estime que l'harmonisation technique et une plus grande transparence des aides publiques contribueraient à améliorer les gains de productivité des flottes des États membres.

Elle observe que le memorandum s'en tient surtout à l'aspect commercial des transports maritimes et qu'il ne tient pas suffisamment compte de la construction navale, des ports, des infrastructures maritimes, de la sécurité en mer et de la prévention de la pollution dans la définition d'une politique commune.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

CHAPITRE V

INDUSTRIE ET RECHERCHE

A. — LE RÉGIME « POST 85 » DE LA SIDÉRURGIE COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Pierre MATRAJA, Sénateur

- I. — Une crise vieille de dix ans
- II. — Une prorogation partielle du régime précédent
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 3 avril 1986

*
* *
*

En donnant, le 30 octobre 1985, son avis sur les propositions de la Commission relatives au régime de la sidérurgie communautaire après le 31 décembre 1985, le Conseil a mis fin aux incertitudes qui pesaient sur l'avenir de cette branche après l'expiration, à cette date, des mesures anti-crise prises en 1980-1981. Il a permis à la Commission de prendre deux décisions le 27 novembre 1985, publiées au Journal officiel des Communautés européennes du 18 décembre 1985, « instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie » pour l'une, « prorogeant le système de *surveillance* et de *quotas* de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique » pour l'autre.

A l'approche du 31 décembre 1985, il convenait, en effet, de savoir comment pourrait être partiellement maintenu un régime dont l'évolution de l'appareil sidérurgique communautaire n'avait pas permis la disparition totale à la date fixée cinq ans auparavant. Car plus de dix ans après le premier choc pétrolier (1974) et le début d'une crise structurelle de la sidérurgie européenne, la prorogation de mesures de régulation de l'appareil productif et du marché s'imposait encore malgré les résultats obtenus par les dispositifs très rigoureux mis en place à partir de 1977.

I. — UNE CRISE VIEILLE DE DIX ANS

Depuis plus de dix ans, la Communauté est confrontée aux problèmes de son industrie sidérurgique. Alors que, pendant près de trente ans, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1974, la sidérurgie des pays industrialisés devait répondre à une demande mondiale d'acier qui augmentait de 6 % en moyenne annuelle, et que la production communautaire atteignait 156 millions de tonnes en 1974, la demande et la production d'acier se sont affaïssées brusquement à partir de 1975. Depuis lors et jusqu'en 1983, la progression annuelle moyenne de la demande mondiale a été de 0,5 % et la production sidérurgique de la Communauté a été de 110 millions de tonnes en 1983, soit une diminution globale de près de 30 % par rapport à

1974. La France, comme certains autres pays de la Communauté, a été durement touchée par les mesures de restructuration et leurs conséquences sociales que cette nouvelle situation économique a entraînées.

A. — Les données de la crise

Les raisons et les conséquences des mutations enregistrées depuis dix ans dans la sidérurgie communautaire sont multiples. Il convient de rappeler les principales.

1) Les raisons de la surproduction

La crise économique a provoqué un ralentissement de la demande mondiale, le déclin de certains secteurs traditionnellement utilisateurs d'acier, comme le bâtiment, les biens d'équipement ou les chantiers navals, privant les sidérurgistes de leurs principaux débouchés. Les industries, en outre, ont éprouvé des *besoins nouveaux* dans leurs approvisionnements en matières premières : le développement de produits de substitution, les modifications dans la conception des produits et dans les processus de fabrication contribuant, particulièrement dans les pays industrialisés, à réduire encore les débouchés de la production sidérurgique. Ainsi, dans une économie mondiale passée à une ère de croissance ralentie sous le coup de la crise pétrolière, l'acier en tant que matériau traditionnel a été pris par un mouvement de déclin autonome. Depuis 1970, on observe, en effet, que le volume de production des secteurs consommateurs d'acier est progressivement moins lié à la demande d'acier.

Cette réduction générale de la demande d'acier a été aggravée par l'émergence de nouveaux producteurs, qui s'est naturellement traduite par une augmentation générale de l'offre. *La géographie mondiale de l'acier* a, en effet, évolué en profondeur. Le Japon a été le premier pays à créer une brèche dans la position dominante, en tant qu'exportateurs, des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, producteurs de longue tradition. En outre, les pays en voie de développement ou nouvellement industrialisés subviennent progressivement à leurs besoins sidérurgiques par des moyens de production qui leur sont propres. Il en est ainsi notamment du Brésil, de l'Argentine, du Mexique, de la Corée, du Venezuela, de Taiwan et de l'Inde auxquels s'ajoutent les pays du Comecon et la Chine.

Tout en restant importateurs nets d'acier, ces nouveaux producteurs prennent une part croissante dans la production mondiale : 8 % en 1970, 16 % en 1983, alors que la part des pays industrialisés tombe de 66 % à 52 % pendant cette même période.

Face à ses concurrents des pays tiers, la sidérurgie communautaire a accusé un sérieux manque de compétitivité. Les nouveaux producteurs disposent, en effet, de nombreux atouts sur un marché mondial qui connaît une très faible croissance et où la concurrence pèse sur les prix : leurs installations sont modernes, les salaires sont plus bas qu'en Europe et l'accès aux matières premières souvent meilleur. Une *compétitivité insuffisante*, due en premier lieu à la dispersion et au retard technique d'une grande partie des structures de production, est à l'origine du recul de la position concurrentielle de la sidérurgie européenne dont les exportations sont passées de 34 à 24 millions de tonnes entre 1974 et 1983.

Un autre phénomène a aggravé la situation de la sidérurgie communautaire : *ses capacités de production ont continué d'augmenter* entre 1974 et 1980 malgré la chute de la consommation, passant de 179 millions de tonnes à 202 millions. La forte conjoncture des années précédant le premier choc pétrolier avait eu pour effet dans la Communauté de réactiver des installations peu performantes et de mettre en œuvre des programmes d'extension des capacités de production. La période 1974-1983 enregistre une sous-utilisation croissante de l'appareil productif : la sidérurgie communautaire travaille à 87 % de ses capacités en 1974, à 63 % en 1980 et à 57 % en 1983, alors que le taux d'utilisation technique optimale est considéré comme devant s'établir à 80 %.

2) Les conséquences des mutations

Le déséquilibre structurel, et non cyclique, entre l'offre et la demande a provoqué un *effondrement des prix de l'acier*. La concurrence sévère que se sont livrée les producteurs européens, confrontés à une réduction de la demande et à des risques permanents d'excédents, a entraîné une baisse des prix qui, avant les premières interventions de la Communauté en 1977, a été évaluée à 45 %.

Il s'en est également suivi un *endettement croissant* des entreprises qui, avec la chute des prix et les investissements qu'elles avaient programmés, ont enregistré des pertes financières considérables. La mévente prive les sidérurgistes des ressources financières nécessaires à la modernisation de l'appareil productif et entrave les opérations visant à lui donner une meilleure rentabilité. Les aides publiques ont alors connu une quasi-généralisation pour faciliter les investissements de modernisation mais aussi pour couvrir les pertes d'exploitation.

La conséquence irrémédiable des mutations de la sidérurgie a été une *chute brutale de l'emploi* : les effectifs sont passés de 796 000 en 1974 à 446 000 en 1984 dans l'ensemble des pays de la Communauté (Grèce exceptée), représentant une diminution de 44 %. En France, alors que la sidérurgie employait 158 000 personnes en 1974, elle n'en comptait plus que 85 000 en 1984, soit un effondrement de 46 % en 10 ans, la région Est ayant perdu 46 000 emplois (57 %) et la région Nord 16 000 (40 %). L'évolution cumulative indique que, en France, les suppressions d'emplois représentaient, en 1980, 33,5 % des effectifs de 1974 et, en 1984, 18,9 % de ceux de 1980.

B. — Les dispositifs de restructuration

Avec la crise, le rôle joué par la Communauté dans l'évolution de l'industrie sidérurgique a profondément changé : alors que, jusqu'en 1974, la CECA a fourni un cadre au développement de la production et des échanges, elle est devenue ensuite un instrument de régulation du marché et l'inspiratrice d'une restructuration ordonnée des sidérurgies nationales.

Pour éviter la pérennisation d'un système d'aides publiques intenable à long terme, les gouvernements réunis au sein du Conseil ont décidé, sur proposition de la Commission, de s'attaquer au déséquilibre structurel entre la dimension de l'appareil productif et la demande potentielle. L'action directe qui a été menée sur le marché devait permettre, dans un premier temps, de réduire artificiellement l'offre en attendant que les mesures structurelles aient eu leur effet sur l'équilibre à plus long terme.

C'est précisément parce que cet effet ne s'était pas complètement produit au 31 décembre 1985 que la Communauté a dû proroger certaines mesures de régulation.

1) Les mesures communautaires anti-crise

Le premier programme anti-crise mis en place par la Commission, et connu sous le nom de « Plan Davignon », a pris forme en 1977, les premières difficultés de la sidérurgie communautaire étant apparues en 1974. Outre une action à long terme visant à assainir l'appareil productif par des mesures de restructuration, le dispositif comportait une action à court terme ayant pour principal objectif de *redresser le niveau des prix* de l'acier sur le marché européen : sur une base *volontaire*, des programmes trimestriels de livraison et de production par les producteurs européens étaient instaurés, ainsi que des prix minima et des prix d'orientation à l'intérieur de la Communauté.

La prorogation de ce dispositif, assorti de quelques modifications, en décembre 1978 et 1979, n'a pas empêché la constatation, le 31 octobre 1980, de « *l'état de crise manifeste* » par la Commission sur la base de l'article 58 du traité Ceca. La difficulté d'obtenir des engagements de limitation volontaire de la part des grandes unités sidérurgiques avait finalement abouti à la rupture de la discipline librement consentie par les principaux maîtres de forge européens regroupés au sein d'Eurofer. La chute de la demande, le faible taux d'utilisation

des installations productives et l'effondrement des prix avaient ainsi conduit la Communauté à intervenir de façon contraignante, par la définition de *quotas obligatoires de production*. Ceux-ci sont fixés pour la plupart des produits, qui sont divisés en six catégories, par entreprise et par trimestre. Ils sont calculés sur la base d'une période antérieure de référence et leur mise en œuvre confère à la Commission d'amples pouvoirs d'information, de vérification et même de sanction. En même temps qu'elle édictait des quotas de production, la Commission décidait d'agir sur les prix de vente et de soumettre les entreprises de négoce aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquaient aux producteurs.

La Commission, appuyée par la R.F.A. qui s'était longtemps opposée à un projet qu'elle jugeait trop interventionniste, avait souhaité mettre un terme au contingentement autoritaire de la production dès le 30 juin 1981. « L'état de crise manifeste » fut pourtant *prorogé d'année en année*, avec plusieurs mesures d'adaptation, et c'est encore sur la base de l'article 58 Ceca que la Commission a pris, le 27 novembre 1985, sa décision de proroger partiellement le système des quotas.

En outre, le 7 août 1981, quelques mois après la constatation de « l'état de crise manifeste », la Commission a défini les règles applicables aux aides financières reçues des États par les entreprises sidérurgiques. Ce « *code des aides* » prévoyait que les subventions ne pourraient être accordées que si l'entreprise bénéficiaire était engagée dans un programme de restructuration cohérent et précis. Il disposait que, en tout état de cause, le montant et l'intensité des aides devraient être réduits progressivement pour disparaître après le 31 décembre 1985. C'est précisément ce code qui a été abrogé et remplacé par un « nouveau code » instituant un régime d'aides très atténué par rapport au régime précédent, par l'autre décision de la Commission, le 27 novembre 1985, tant le retour à la rentabilité des entreprises, la réduction des capacités de production et les actions de restructuration n'étaient pas encore considérés comme achevés. Malgré les perspectives envisagées quatre ans auparavant, le temps n'était pas encore venu de libéraliser le marché sidérurgique dans son ensemble.

En novembre 1983, la Commission a dû, une nouvelle fois, mettre en place un dispositif d'urgence complétant l'arsenal des mesures déjà prises et destiné à corriger une brutale et nouvelle détérioration des prix de l'acier. Sur la base de l'article 61 du traité CECA, la Commission a fixé des *prix minima*, comme en 1977, pour quatre catégories de produits. Un système de *caution* était prévu pour chaque tonne de produits plats livrés sur le marché communautaire, dans le but d'assurer plus facilement le recouvrement des amendes éventuelles. En outre, la Commission avait proposé de renforcer ses moyens de contrôle sur les factures et les encaissements pour faire respecter les prix minima. Enfin, elle avait voulu instaurer des « certificats d'accompagnement » sur les livraisons de produits sidérurgiques en provenance des pays tiers. Par cette mesure, la Commission entendait assurer une meilleure transparence du marché et éviter les détournements de trafic, les dépassements de contingentement et les rabais.

2) Les mesures prises en France

En liaison avec les orientations et la politique suivies au niveau communautaire, un « *plan-acier* » était mis en place en France au cours de *l'été 1982*. Par des mesures drastiques, l'objectif était de rétablir en quatre ans la compétitivité de la sidérurgie française et de la rendre capable d'alimenter un courant d'exportation et de demande interne aux conditions de prix et de qualité du marché international. Les instances communautaires devaient approuver des plans de modernisation dont l'ambition était un retour à l'équilibre d'exploitation après 1985, avec une production de 24 millions de tonnes en 1986, soit une réduction de 20 % par rapport aux résultats de 1982.

Le plan comprenait un ensemble d'aides publiques de 20,5 milliards de francs pour rétablir les entreprises dans une structure financière saine et lancer un programme d'investissement destiné à moderniser l'outil de production. En quatre ans, de 1982 à 1986, il était prévu que les sommes engagées s'élèveraient à 15,5 milliards de francs, auxquels une tranche supplémentaire de 2 milliards pourrait être ajoutée. En outre, un crédit de plus de 3 milliards de francs était prévu pour le financement des filiales d'USINOR et de SACILOR (Unimétal et Ascométal) et pour les actions de reconversion et de diversification industrielles des bassins

sidérurgiques. Ces mesures de restructuration devaient entraîner la suppression de 10 000 emplois sidérurgiques, dont 6 000 en Lorraine, et étaient accompagnés d'un dispositif tendant à faciliter les reconversions de bassins dont certains étaient dramatiquement mono-industriels.

Mais deux ans plus tard, les mesures prises en 1982 se sont révélées insuffisantes, et au mois de mars 1984, le gouvernement français annonçait une révision du plan-acier de 1982.

Le plan industriel français de 1984 vise, une fois de plus, à améliorer la compétitivité des entreprises sidérurgiques. Il ne constitue pas véritablement un nouveau « plan-acier », l'essentiel des mesures ayant été pris en 1982, mais une inflexion de ce qui avait été décidé. La capacité française de production est réduite d'environ un million de tonnes d'acier brut, le retour à l'équilibre financier est prévu pour 1987 au lieu de 1986, mais les suppressions d'emplois sont doubles de celles qu'avait entraînées le plan-acier de 1982 : 20 000 à 25 000 suppressions, selon les estimations les moins pessimistes.

Cette différence de « coût » social entre le plan industriel de 1984 et le plan-acier de 1982 s'explique par les « mesures d'accompagnement » permettant à USINOR et SACILOR d'accélérer les départs de sidérurgistes en sureffectif dans toutes les entreprises. La convention générale de protection de la sidérurgie (C.G.P.S.), qui prévoit des départs en pré-retraite, devra être prolongée et se double des « congés de conversion », qui concernent 10 000 emplois environ. Les choix industriels du gouvernement ont également provoqué la suppression de 6 500 emplois à Longwy, Neuves-Maisons, Fos et Grandrange-Rombas. Les décisions prises le 29 mars 1984 ont pour conséquence le départ de 6 000 sidérurgistes chaque année pendant quatre ans, d'après les estimations faites à cette date.

Le paradoxe entre l'importance numérique des suppressions d'emplois et l'insuffisance des réductions de capacités s'explique par les choix technologiques et financiers qui ont déterminé les décisions du gouvernement français.

Technologiquement, la « voie fonte » est supplantée par la « voie électrique », qui permet de produire de l'acier à moindre coût, comme l'ont prouvé les célèbres « Bresciani » italiens (1). Il est, en effet, plus coûteux de mélanger du minerai de fer à du coke dans les hauts fourneaux pour fabriquer de la fonte, puis de la convertir en acier dans les aciéries, que de refondre de la ferraille dans des aciéries électriques. C'est pourquoi la décision a été prise de construire une aciérie électrique à Neuves-Maisons et une autre à Longwy, tout en décrétant la fermeture des hauts fourneaux et des aciéries traditionnelles, ainsi que d'un train à fil, demandée par la Commission dans le cadre de ses exigences de viabilité financière. Par ces arbitrages difficiles, la sidérurgie française pourrait retrouver partiellement certains marchés qui lui avaient échappés.

Financièrement, l'échéance du 31 décembre 1985, après laquelle toute aide publique devait cesser, obligeait à réduire rapidement les causes du goufre de 10 milliards de francs de pertes qu'enregistraient Sacilor et Usinor en 1983, et à éliminer tout risque financier.

La restructuration étant à la fois financière et industrielle, la décision a également été prise d'abandonner le projet de Sacilor de construire un « train universel » à Grandrange, capable de produire à la fois des rails, des palplanches et des grosses poutrelles, au profit de la modernisation de sites existants à Valenciennes pour Usinor et à Hagange pour Sacilor, même si l'aciérie de Grandrange, qui devait alimenter le train universel, s'en trouvait menacée.

*
* * *

Dans les dernières années, une grande partie de la sidérurgie européenne n'a pu survivre que par des aides publiques. En 1985, le montant des aides octroyées par la Commission en application de l'article 56 C.E.C.A. pour faciliter la réadaptation des travailleurs des indus-

(1) toutefois, cet avantage concerne surtout les produits ordinaires et n'apparaît qu'en période de basse conjoncture, où le prix de la ferraille est bas alors que celui du minerai de fer reste stable.

tries du charbon et de l'acier a atteint le chiffre record de 215 millions d'Ecus (1). Près de 70 000 travailleurs ont bénéficié de ces aides, qui ont été supérieures de 65 % à celles qui avaient été versées au même titre en 1984. La France a perçu le tiers de ces aides, dont 312 millions de francs pour la sidérurgie elle-même et les mines de fer, en vue du remplacement, de la mise en congé temporaire ou de la réinstallation de 17 000 travailleurs de ce secteur. Ces aides sont subordonnées, sauf dérogation du Conseil, à une contribution au moins égale de la part de l'État membre concerné.

Parallèlement aux aides, la réglementation du marché sous forme de quotas et de prix, ainsi qu'une limitation de l'accès des producteurs extérieurs, ont dû être mises en place. Mais l'échéance du 31 décembre 1985 n'a pu être tenue, et la Communauté a dû maintenir partiellement des règles contraignantes après cette date et différer ainsi le retour à la libre concurrence.

II. — UNE PROROGATION PARTIELLE DU RÉGIME PRÉCÉDENT

Les deux décisions prises le 17 novembre 1985 par la Commission avaient été précédées de nombreux travaux préparatoires, dont un document prévisionnel prévu par le traité et dans lequel la Commission présente tous les cinq ans des « objectifs généraux acier » à moyen terme, en l'espèce en 1990.

Au vu de ce document, d'un mémorandum du 19 juillet 1985 (doc. COM/85/376) de la Commission sur les orientations générales préconisées en matière d'aides après 1985, ainsi que de deux autres communications (doc. COM/85/382 et 384) des 16 et 25 juillet 1985, le Conseil a fait un premier tour d'horizon lors de sa session du 25 juillet et demandé à la Commission de présenter un document représentant les orientations politiques déjà définies et précisant les mesures sur lesquelles le Conseil se prononcerait définitivement à l'automne.

Dans les textes préparatoires comme dans les décisions finales, l'idée générale est que les *mesures prises en 1980-1981 ont atteint certains objectifs mais qu'une période transitoire de deux à trois ans est encore nécessaire pour permettre au marché communautaire de la sidérurgie d'être libre et concurrentiel.*

A. — Des objectifs partiellement atteints

1) *Les résultats obtenus*

Dans ses diverses communications comme dans les considérants de ses deux décisions du 27 novembre 1985, la Commission se montre relativement optimiste. Elle explique que la sidérurgie communautaire aura rempli le contrat politique conclu en novembre 1982 à Else-
neur entre les ministres de l'industrie des Dix en étant parvenue à réduire ses capacités de production : à la fin de l'année 1985, l'excédent de capacité aura diminué d'environ 32 millions de tonnes de produits laminés à chaud par rapport à la situation au 1^{er} janvier 1980. Simultanément, l'industrie sidérurgique a poursuivi sa modernisation et amélioré sa compétitivité, mais le coût social de la restructuration aura été élevé avec la suppression de 200 000 emplois en cinq ans. Au total, depuis 1974, c'est-à-dire depuis le début de la crise, la sidérurgie communautaire aura perdu 369 000 emplois pour en compter 427 000 à la fin décembre 1985.

La Commission fait état de plusieurs signes positifs dans la situation de la sidérurgie communautaire : avec une production d'acier brut de 122 millions de tonnes en 1985 contre 109 millions en 1983, et compte tenu des réductions des capacités, le coefficient d'utilisation des installations s'est rapproché du coefficient jugé optimal (80 %) en passant de moins de 60 % au début des années 1980 à près de 70 % en 1985. En outre, un redressement du prix de l'acier a été enregistré en 1984 et 1985.

(1) soit environ 1,5 milliard de francs pour l'ensemble de la Communauté.

Mais elle note que la situation sur le marché mondial se caractérise encore par un déséquilibre entre l'offre et la demande, et que les mesures de restriction des importations prises par les États-Unis ont aggravé cette situation. De plus, de grandes incertitudes pèsent sur le commerce mondial avec les importantes fluctuations du cours du dollar.

Convaincue que les objectifs que la Communauté s'était fixés seront atteints, la Commission a cependant constaté que des surcapacités plus ou moins importantes selon les catégories de produits subsistent encore et imposeront, compte tenu des perspectives d'évolution du marché, à la plupart des entreprises d'approfondir encore leurs efforts de restructuration. Le secteur, en effet, est encore vulnérable, même s'il a été assaini.

C'est pourquoi la Commission estime que l'effort de réduction des capacités de production et de modernisation de l'appareil productif doit être poursuivi par un prolongement partiel des dispositifs mis en place en 1980-1981.

2) Les « objectifs généraux acier 1990 »

Les conclusions qui se dégagent des « objectifs généraux acier pour l'année 1990 » (doc. COM (85) 450), adoptées par la Commission le 31 juillet 1985, sont que la production communautaire d'acier se maintiendra, à l'horizon 1990, dans la meilleure des hypothèses, au niveau de celle des années 1984-1985. Compte tenu des actions de restructuration en cours ou décidées dans le cadre du code des aides, il subsistera vers 1990 dans la Communauté une *surcapacité de production globale de laminés à chaud de 20 à 25 millions de tonnes*, dans l'hypothèse d'un taux d'utilisation de 80 %, malgré la réduction de 28,4 millions de tonnes opérée depuis 1980. Intervenant à la veille du terme prévu pour le régime des aides, les « objectifs généraux » revêtaient cette fois-ci une importance particulière. La Commission y constate que la restructuration de l'industrie sidérurgique communautaire a fait des progrès sensibles mais est loin d'être achevée, et que les entreprises ont besoin d'orientations quantitatives et qualitatives sur l'évolution future du marché, de la demande et de l'offre potentielle afin d'achever l'adaptation de l'instrument de production aux perspectives du marché.

A travers les sept chapitres du document, celui qui est consacré à l'adaptation de l'offre à la demande potentielle revêt une importance particulière car il traite de la façon dont la restructuration quantitative des appareils productifs devrait être opérée dans les prochaines années.

Concernant les produits finis, la Commission attend une diminution en 1990 de 5,4 % par rapport à 1981. Le plafond considéré comme correspondant à une bonne conjoncture est celui de 1984, où 103 millions de tonnes furent produites. Des tendances divergentes apparaissent cependant selon les produits :

- pour les *avant-produits* (acier liquide pour moulage, lingots et demi-produits pour la vente directe), la tendance est à la baisse ;
- pour les *produits longs*, la tendance est à la stagnation, le fil machine ayant la meilleure tenue ;
- pour les *produits plats*, la tendance est à la stabilisation, le niveau de production de 1983 constituant sans doute un seuil pour leur développement.

Globalement, l'excédent de capacités de laminés à chaud s'établit encore à 24,5 millions de tonnes, des distinctions devant être faites entre les catégories de produits (1) :

(1) Les produits sidérurgiques (aciers spéciaux exclus) sont divisés en six catégories :

— Catégorie I : coils et feuillards laminés à chaud :

a) larges bandes à chaud (coils)

b) tôles non revêtues (laminées)

c) tôles galvanisées

d) autres tôles revêtues

— Catégorie II : tôles quarto et larges-plats

— Catégorie III : profilés lourds (poutrelles)

— Catégorie IV : fil machine

— Catégorie V : ronds à béton

— Catégorie VI : aciers marchands.

— *les larges bandes à chaud* : le taux d'utilisation des capacités de production devrait dépasser le seuil des 70 %, la Commission considérant qu'il s'agit d'un minimum nécessaire pour que la plupart des entreprises sidérurgiques restructurées puissent assurer leur viabilité et affronter une libération progressive du marché. Compte tenu de l'importance quantitative de ce secteur, la Commission souhaite que le taux d'utilisation soit de 80 %, ce qui implique une réduction supplémentaire de 6,8 millions de tonnes ;

— *les tôles quarto* : cette catégorie restera largement excédentaire et des tensions importantes subsisteront sur ce marché tant que des fermetures suffisantes d'outils de production n'auront pas été réalisées ;

— *les produits longs* : seul le secteur du fil machine paraît en voie d'assainissement. Mais la possibilité de produire du fil à partir d'installations de ronds à béton et les surcapacités qui subsistent dans cette dernière catégorie risquent de peser sur l'équilibre de ce secteur. Les produits IV et V sont, en effet, voisins, donc potentiellement concurrents, de même que les produits Ic (tôles galvanisées) et Id (autres tôles revêtues). Cette caractéristique a pesé sur les décisions concernant le régime « post 85 », la libéralisation d'une catégorie pouvant porter préjudice à la catégorie voisine.

Pour la Commission, ce contexte a pour conséquence que la politique d'investissement des entreprises devra être essentiellement axée sur la consolidation des facteurs propres à améliorer la rentabilité des entreprises et la qualité des produits en évitant toute augmentation du niveau global des capacités de production.

— *l'acier brut* : la progression toujours plus rapide de la coulée continue (1) tend à favoriser les réductions de coût et à déprimer l'évolution de la production d'acier brut par rapport à celle des produits finis. De 1983 à 1987, les capacités de production d'acier brut en coulée continue devraient croître de plus de 20 millions de tonnes et atteindre 125 millions de tonnes en 1987, c'est-à-dire 72 % d'une capacité globale de production d'acier brut de 173 millions de tonnes. Globalement, à chaque hausse de 5 % de la part de la coulée continue correspond une baisse d'un million de tonnes d'acier brut, dont la production ne devrait pas dépasser 120 millions de tonnes en 1990.

— *les aciers spéciaux* : en raison de leurs spécificités, les aciers spéciaux (acier auquel sont additionnés d'autres corps) n'ont pas été soumis aux mesures anti-crise des dernières années. Ils représentent environ 15 % de la production d'acier de la Communauté, alors que cette part n'était que de 5 % en 1965.

De façon générale, la Commission estime que l'avenir du secteur sidérurgique est largement le résultat de la qualité de la gestion des entreprises qu'elle incite à agir conformément aux buts suivants :

- la sidérurgie communautaire doit être technologiquement *moderne*, être productive pour assurer des prix aussi bas que possible, *flexible* et *rentable* pour répondre aux besoins des industries utilisatrices d'acier dans la Communauté ;

- elle ne doit *pas être surdimensionnée*, car elle n'aurait pas un degré d'élasticité suffisant pour faire face à des mouvements conjoncturels sans perdre sa viabilité financière et pour répondre convenablement aux mutations parfois brutales de la demande ;

- la place de la sidérurgie dans le commerce international doit être compatible avec l'impératif de rentabilité : chaque entreprise décidera de la part de ses capacités productives qu'elle destina à l'exportation, en ayant conscience que les périodes de haute conjoncture mondiale sont en général de courte durée par rapport aux périodes de basse conjoncture.

Pour la Commission, ces objectifs pourront être atteints si d'autres conditions sont réunies, et notamment si les instruments de reconversion sociale et régionale sont coordonnés, si le marché unique est renforcé et si les entreprises savent, par ailleurs, s'adapter à l'évolution du marché en s'orientant vers des *produits à plus haute valeur ajoutée*.

(1) L'acier, une fois produit, est coulé soit en continu vers les laminoirs à chaud, soit en discontinu en brame, billers, coils, etc... qui sont réchauffés puis laminés.

B. — Des mesures arrêtées pour deux et trois ans

Après son premier examen au mois de juillet, le Conseil « Acier » est parvenu, le 30 octobre 1985, à trouver une solution d'ensemble au régime communautaire de la sidérurgie après l'expiration, au 31 décembre 1985, du code des aides et du dispositif « anti-crise ». Les solutions qu'il a retenues ont marqué un retrait par rapport aux propositions finales de la Commission, mais le Conseil a finalement décidé de proroger l'article 58 du traité Ceca (état de crise manifeste), c'est-à-dire d'intervenir de façon contraignante, plutôt que de laisser aux maîtres de forge des États membres le soin de conclure volontairement des accords pour organiser la gestion du marché.

En donnant dès le quatrième trimestre 1985 à la sidérurgie communautaire des orientations pour la période postérieure au 31 décembre dernier, le Conseil a évité une période d'incertitude dont le résultat aurait pu être des mouvements spéculatifs préjudiciables à l'équilibre du marché et au niveau des prix.

Le Conseil a choisi un dispositif intermédiaire entre une gestion autoritaire, faite de prix et de quotas obligatoires et telle que la Commission la pratiquait depuis 1981, et un retour brutal aux lois du marché. L'accord qu'il a donné aux propositions de la Commission a porté principalement sur *les aides, dont il a donné une définition plus rigoureuse que la Commission*, et sur le régime *des quotas de production, dont il a limité la libéralisation* par rapport aux propositions de la Commission. Dans le premier cas, le régime est prévu *pour trois ans*, et *pour deux ans* dans le second.

1) Le « nouveau code des aides »

Statuant à l'unanimité sur la base de l'article 95 du traité Ceca, le Conseil a réduit très sensiblement par rapport au régime antérieur les possibilités de soutien financier que la Commission considérera comme compatibles avec le marché commun de l'acier.

Trois formes d'aides seulement seront désormais autorisées :

a) *Les aides à la recherche et au développement* doivent viser soit la réduction des coûts de production, en particulier par des économies d'énergie ou des gains de productivité, soit l'amélioration de la qualité des produits et de la gamme d'utilisation de l'acier, soit l'amélioration des conditions d'environnement et des conditions de travail. Le montant total de ces aides ne peut dépasser 35 % des coûts éligibles du projet pour la recherche industrielle de base, et 25 % pour la recherche appliquée et le développement. Seules les dépenses directement liées à la recherche-développement sont éligibles, à l'exclusion de l'application industrielle et de l'exploitation commerciale, aucun paiement ne pouvant avoir lieu après le 31 décembre 1988 (1).

b) *Les aides à la protection de l'environnement* doivent avoir pour objectif d'adapter aux nouvelles normes légales les installations en service deux ans au moins avant leur mise en œuvre, leur montant étant limité à 15 % des dépenses d'investissement directement liées à ces objectifs.

c) *Les aides à la fermeture* peuvent atteindre jusqu'à 50 % des allocations versées aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite de façon anticipée, à la condition que les coûts ne dépassent pas le montant des versements habituellement effectués en application des réglementations en vigueur dans les États membres au 1^{er} octobre 1985. Les aides ne peuvent être accordées pour les fermetures qui ont déjà été prises en considération par les décisions d'autorisation de la Commission au titre du code des aides ou dans le cadre d'un avis favorable rendu au titre de l'article 54 du traité Ceca. En outre, une définition très précise, basée sur la valeur de rendement et la valeur résiduelle des installations, est donnée des conditions à rem-

(1) dans un document antérieur (16 novembre 1985), la Commission avait mis l'accent notamment sur l'importance de développer des nuances d'acier améliorés et de rechercher de nouvelles utilisations axées sur des produits technologiquement plus avancés que ceux des sidérurgies concurrentes. Elle préconisait la fabrication d'acier offrant une meilleure résistance à la corrosion et une rigidité accrue pour un poids moindre.

plir par les entreprises qui souhaitent obtenir des aides sous forme d'un amortissement accéléré. Ces aides ne pourront donner lieu à paiement après le 31 décembre 1985.

Des aides régionales sont également prévues au profit de la Grèce, le régime étant que des aides pourront être octroyées aux investissements sidérurgiques des États membres qui n'ont pas bénéficié du code des aides, à condition qu'elles n'entraînent pas un accroissement de capacités de production.

2) Les quotas de production

La Commission a finalement renoncé, devant la position du Conseil, à libéraliser quatre catégories de produits laminés (Ic, Id, IV et V : tôles galvanisées, autres tôles revêtues, ronds à béton et fil machine) à partir du 1^{er} janvier 1986. La grande majorité des États a, en effet, estimé prématuré, dans les conditions actuelles d'évolution de la demande et des capacités de production, d'exclure le fil machine et les tôles galvanisées de l'application de l'article 58 du traité Ceca. C'est ainsi que la libéralisation ne porte que sur les ronds à béton (catégorie V) et les autres tôles revêtues (catégorie Id), ces deux catégories représentant actuellement environ 15 % de la production soumise au régime des quotas.

Il a également été convenu que la Commission, après cet accord obtenu à la majorité qualifiée (les Pays-Bas et la Grèce votant contre), procéderait avant la fin de l'année 1986 à un examen de la situation du marché avec le Conseil et qu'elle ferait de nouvelles propositions destinées à poursuivre la libéralisation progressive du régime à partir du 1^{er} janvier 1987.

Par ailleurs, par sa décision du 23 décembre 1985, la Commission décidait la suspension des prix minimaux institués en 1983.

*
* *

Des premiers indices recueillis un mois à peine après la mise en application du régime « post 85 » de la sidérurgie communautaire inspirent un *certain optimisme* et donnent à penser que la tentative d'une plus grande libéralisation du marché s'effectue, en ses débuts du moins, dans de bonnes conditions. L'écroulement des prix, redouté par une grande partie des producteurs de la Communauté, ne s'est pas produit pour les deux catégories de produits sorties du régime des quotas (ronds à béton et tôles revêtues autres que les tôles galvanisées). Au contraire, et compte tenu de la faiblesse saisonnière de la demande en acier à béton, qui suit l'évolution du bâtiment, elle-même objet d'une récession, les prix des ronds à béton restent assez fermes et ceux des tôles revêtues bénéficient d'une demande soutenue provenant du secteur de l'industrie automobile.

Cependant, le marché serait caractérisé par une accalmie générale, notamment en raison des difficultés rencontrées par les producteurs communautaires dans leurs *transactions avec les États-Unis*. Au cours des mois précédents, les exportations calculées sur la base d'un dollar fort avaient contribué à consolider les bilans des entreprises sidérurgiques de la Communauté. Actuellement, la baisse du dollar, la limitation quantitative des exportations sur le marché américain et le détournement de trafic résultant du protectionnisme des États-Unis ont provoqué un retournement de situation : source importante de revenus, l'exportation sur les marchés des pays tiers, et surtout des États-Unis, ne suscite plus autant d'attrait auprès des producteurs de la Communauté.

Sur le marché intérieur, les demandes sont variables selon les produits et, en règle générale, les experts estiment que les possibilités d'écoulement des produits sidérurgiques de la Communauté seront plus faibles en 1986 qu'en 1985, mais que les bénéfices des entreprises seront plus grands en raison des réductions des coûts de production opérées dans les dernières années. Mais, là aussi, la baisse du dollar peut modifier bien des prévisions.

Par ailleurs, le soutien des maîtres de forges au maintien partiel de la discipline communautaire semble acquis car, après avoir prorogé l'accord « Eurofer IV » pour le premier trimestre 1986, les producteurs négocient un nouvel accord « Eurofer V » qui prendra en compte la situation nouvelle créée par la libéralisation progressive du marché commun de l'acier. Cette convention, si elle est signée, devrait permettre de sauvegarder l'équilibre des courants d'échanges traditionnels intra-communautaires, même si ceux-ci sont déjà contrôlés par la Commission.

Enfin, l'incidence de l'*appartenance de l'Espagne et du Portugal* à la Communauté sur sa sidérurgie ne doit pas être perdue de vue. Il est à craindre, en effet, que l'adhésion impliquera pour les nouveaux membre un défi majeur en raison de l'insuffisance de l'état d'avancement de la restructuration de leur sidérurgie, en Espagne notamment, et du degré élevé de protection tarifaire.

Mais, si les impératifs de la politique de la C.E.C.A. sont un défi pour les nouveaux membres, la Communauté européenne dans son ensemble risque de subir également les retards de la restructuration de la sidérurgie espagnole, dont la production atteignait en 1983 le volume appréciable de 13 millions de tonnes, soit 11,6 % de la production communautaire à dix, tandis que la production portugaise n'était que d'un demi-million de tonnes au cours de la même année. Pays de vieille tradition métallurgique, l'Espagne avait en effet engagé des investissements fondés sur des objectifs qui se sont révélés trop optimistes, et n'a pris conscience du caractère structurel du déclin sidérurgique que tardivement. Elle a mis en place un plan de modernisation et de restructuration pour réduire des capacités de production qui atteignaient 17 millions de tonnes en 1982. Les actes d'adhésion lui font obligation de limiter à 18 millions de tonnes ses capacités alors que les programmes avaient initialement fixé ce seuil à 21,2 millions de tonnes. Il est à souhaiter que les autorités espagnoles aient la capacité et la volonté d'imposer le respect d'objectifs généraux que la Communauté a dû encore réviser à la baisse en 1985 et qui s'imposent maintenant à elles, la discipline commune étant notamment illustrée par la nécessaire autorisation de la Commission à tout versement d'aide.

En définitive, les actes d'adhésion prévoient l'élimination des droits de douane et l'alignement sur le tarif extérieur commun pour les produits C.E.C.A. dans les mêmes conditions que pour les autres produits industriels, c'est-à-dire au cours d'une période de transition de sept ans. En outre, pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion, l'Espagne pourra accorder des aides à la restructuration de son industrie sidérurgique dans le cadre d'une discipline communautaire, et ses exportations vers la Communauté seront soumises à des règles strictes. C'est ainsi que le régime sidérurgique « post 85 » mis en place par la Communauté n'est pas applicable à l'Espagne et au Portugal dans sa partie aides et quotas mais que les deux nouveaux membres sont soumis au régime de surveillance institué par les articles 1 à 4 de la décision du 27 novembre 1985, obligeant les entreprises sidérurgiques espagnoles et portugaises, comme celles de dix autres États membres, à déclarer mensuellement à la Commission leurs productions et livraisons des produits des catégories I à VI.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 AVRIL 1986

Ayant pris connaissance des décisions prises par la Commission des Communautés le 27 novembre 1985 pour déterminer les nouvelles règles d'aides, de surveillance et de quotas de production applicables à la sidérurgie à partir du 1^{er} janvier 1986, la Délégation observe que la restructuration dans ce secteur a fait des progrès sensibles dans les dix dernières années mais que le remplacement d'un régime d'encadrement par un régime plus souple ne dissipe pas les incertitudes qui pèsent encore sur la sidérurgie communautaire.

Sur le bilan des mesures anti-crise

La Délégation note que les mesures prises en 1980-1981 pour poursuivre le redressement de la sidérurgie communautaire commencent à porter leurs fruits, mais que les « objectifs généraux acier pour 1990 » présentés par la Commission démontrent que la restructuration de l'appareil productif communautaire est loin d'être achevée.

Elle constate notamment que le taux d'utilisation des capacités communautaires de production est encore trop bas pour que la situation de la sidérurgie puisse être considérée comme satisfaisante.

Elle rappelle que l'endettement de la plupart des entreprises sidérurgiques est considérable et qu'il les rend très vulnérables aux variations du marché.

Elle rappelle également que la France a payé un lourd tribut à la nécessaire modernisation de ce secteur en réduisant ses effectifs employés dans la sidérurgie de plus de la moitié entre 1974 et 1985.

Elle relève avec satisfaction que la sidérurgie française a fait d'importants gains de productivité grâce au développement de la technique de la coulée continue, mais que cet acquis ne doit pas masquer les insuffisances dont souffre par ailleurs le secteur sidérurgique en France.

Sur la prorogation partielle et provisoire du régime précédent

La Délégation juge positif qu'un accord ait pu intervenir au sein du Conseil pour permettre à la Commission de mettre en place un nouveau régime d'aides et de quotas dès le 1^{er} janvier 1986, évitant ainsi une prorogation inadaptée du régime appliqué depuis 1980-1981.

Elle souligne toutefois la nécessité d'opérer la libéralisation de la sidérurgie avec une grande progressivité, et approuve la limitation à deux catégories seulement, au lieu de quatre, des suppressions des quotas de production.

Elle déclare que toute nouvelle mesure de libéralisation qui pourrait intervenir dès 1986 doit être prise avec la plus grande prudence, la régulation chèrement obtenue au cours des dernières années ne devant pas être rompue ultérieurement par des décisions prématurées.

Elle note que la règle des prix minima a été suspendue mais que le niveau des prix des produits sidérurgiques peut connaître des variations brutales et très préjudiciables à l'équilibre des entreprises.

Elle s'interroge sur la faculté de la sidérurgie communautaire de devenir entièrement libre et concurrentielle d'ici à 2 ou 3 ans, comme l'envisage la Commission.

Sur les perspectives de la sidérurgie communautaire

La Délégation constate que l'augmentation de la place occupée par certains pays en développement et la réduction de celle des pays industrialisés sur le marché mondial de l'acier se sont confirmées et devraient encore s'amplifier dans l'avenir.

Elle rappelle également que le protectionnisme des États-Unis dans le domaine sidérurgique et les variations du cours du dollar portent préjudice aux producteurs de la Communauté et elle souligne l'importance de tenir compte de ce facteur d'affaiblissement de la sidérurgie communautaire dans les négociations commerciales multilatérales à venir.

Elle juge souhaitable que la sidérurgie communautaire soit orientée vers une production de qualité afin de répondre à des demandes que ses concurrents des pays tiers ne peuvent satisfaire que partiellement.

Elle considère que les aides à la recherche, autorisées par le nouveau code des aides, pourraient utilement faire apparaître des produits nouveaux mais que cette catégorie de produits, qui représentent actuellement 15 % seulement de la production communautaire, ne peut représenter un volume suffisamment important pour compenser les pertes enregistrées dans les catégories traditionnelles.

Elle estime pour cette raison que les objectifs de modernisation des installations et de rentabilité des entreprises doivent être prioritaires, des incitations à la diversification et à la constitution d'un fort secteur en aval pouvant contribuer à les atteindre.

Elle juge positive la négociation d'un nouvel accord Eurofer par les maîtres de forge de la Communauté pour stabiliser les courants d'échanges intracommunautaires car, même si cette pratique est contraire au principe de libre concurrence et à la prohibition des ententes inscrits dans les traités, l'accord assure l'auto-discipline des producteurs et peut empêcher les effets négatifs d'une concurrence excessive.

Elle attire avec insistance l'attention sur les effets de l'appartenance des sidérurgies portugaise et surtout espagnole à la C.E.C.A., et sur l'indispensable respect de la discipline communautaire de la part des nouveaux membres, les lourds efforts de modernisation et de restructuration fournis jusqu'ici par les autres États membres devant dorénavant être le fait d'une Communauté de douze membres.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

B. — LE PROGRAMME EUREKA

Rapporteur : M. Guy CABANEL, Sénateur

- I. — Des ambitions à la mesure des défis technologiques extérieurs
- II. — Une organisation éminemment pragmatique
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 12 décembre 1985

*
* * *

Décidé le 17 juillet dernier — soit presque trois mois jour pour jour après que la proposition en eût été officiellement faite par la France, le programme EUREKA se trouve aujourd'hui au coeur d'un vaste mouvement de renaissance technologique de l'Europe. Il se présente d'abord comme un cadre institutionnel souple permettant d'effectuer, au-delà des institutions communautaires elles-mêmes, la mobilisation des capacités d'innovation européennes face à la concurrence américaine et japonaise. Il constitue ensuite, comme en témoigne le communiqué final du sommet de Milan de juin 1985, le stimulant qui a relancé la construction communautaire en faisant progresser l'idée de communauté européenne de la technologie. Il apparaît enfin comme la manifestation concrète d'un réflexe de sauvegarde devant le nouveau défi américain que constitue l'initiative de défense stratégique — I.D.S. Bref, à maints égards, EUREKA concentre sur elle les espoirs de tous ceux pour qui il est essentiel que l'Europe préserve son autonomie technologique.

L'alternative est simple : ou bien les pays européens, saisissant la chance qui leur est ainsi offerte, se décident à préparer ensemble la mutation industrielle qui se profile, et ce avec les meilleures chances de succès, ainsi que le laissent espérer les précédents d'Ariane, d'Airbus, d'Esprit ou du JET — Joint European Thorus ; ou bien, ces pays, jaloux de leurs petites avancées techniques ponctuelles, réagissent en ordre dispersé et adoptent une attitude frileuse qui les condamne collectivement à la vassalisation industrielle.

Si les ambitions du programme EUREKA sont bien à la mesure des défis technologiques américain et japonais, la démarche qui le caractérise se révèle, en fait, trop neuve pour que l'on puisse porter un jugement catégorique sur ses chances de réussite.

L'examen attentif des procédures et des structures que l'on est sur le point de mettre en place témoigne — et ce bien que l'on soit encore dans une période de rôdage — d'un net décalage entre le nom et l'objet réel de l'institution. D'un côté, on parle d'« Agence » — et telle était, peut-être, l'idée originelle des auteurs de l'initiative... —, ce qui évoque naturellement l'image d'une organisation structurée, voire centralisée ; de l'autre, on ne voit qu'une accumulation de projets très opérationnels, certes, mais sans liens les uns avec les autres, dont le seul point commun est de résulter d'une coopération technologique transnationale et d'avoir été enregistrée officiellement par une conférence intergouvernementale à la fonction plus formelle que véritablement décisionnelle.

I. — DES AMBITIONS A LA MESURE DES DÉFIS TECHNOLOGIQUES EXTÉRIEURS

Par ses ambitions mêmes, EUREKA est révélatrice d'un sursaut, de la volonté enfin manifestée par l'Europe de ne pas se laisser définitivement distancer dans la course aux nouvelles technologies. Elle lui donne les moyens de faire face à la concurrence technologique extérieure en mobilisant les initiatives privées dans une perspective en principe distincte du projet de participation à l'initiative de défense stratégique américaine et de mise en place d'une véritable communauté de la technologie.

A. — Le risque de vassalisation technologique

Dans ses conclusions sur les actions nouvelles destinées à améliorer la compétitivité des entreprises communautaires adoptées le 1^{er} février 1984, sur le rapport de M. Robert Pontillon, Sénateur, la Délégation n'avait pu qu'effectuer le même constat que celui dressé par MM. Michel Albert et James Ball dans leur rapport au Parlement européen (1) : à l'horizon de cette fin de siècle, l'Europe est mal partie ; elle a déjà pris du retard dans la recherche et l'utilisation des techniques de pointe ; pis encore, elle avait jusqu'à présent eu par trop tendance, dans une espèce de « sauve-qui-peut technologique », à rechercher son salut dans des alliances extérieures.

Comme le montrent certains travaux réalisés pour la préparation du IX^e Plan par le groupe long terme « Stratégie européenne de la France » (2), la dépendance des pays européens est encore plus nette pour la technologie que pour l'énergie. Non seulement l'Europe est largement distancée pour les biens de consommation d'avenir comme les magnétoscopes et les ordinateurs personnels qui sont importés à près de 80 %, mais plus grave encore, elle est quasi absente du marché pour des produits tels les robots qui sont porteurs d'une mutation dans l'organisation productive : un seul constructeur européen figure parmi les dix plus grands constructeurs mondiaux de robots, mais il est suédois...

Les entreprises européennes face à cette menace américaine et japonaise ont eu plutôt tendance à se tourner vers l'extérieur : plus efficace à court terme, cette attitude apparaît à plus long terme assez dangereuse dans la mesure où globalement l'industrie européenne risque à la fois d'assister à la récupération de ses capacités techniques de pointe et de se voir confiner à un rôle de sous-traitant.

Ainsi, en dépit d'un potentiel de recherche aussi important, sinon plus en quantité comme en qualité que ses concurrents, l'Europe assistait passivement à l'instauration d'une sorte de *condominium technologique* américano-japonais, affirmation qu'on ne saurait mieux illustrer que par cette citation extraite d'un rapport du ministre du commerce au Congrès américain : « *Beaucoup de marchés industriels à haute technologie sont aujourd'hui nippo-américains, sans présence réelle de l'Europe. Il est vital pour les États-Unis que cet équilibre soit maintenu dans les années 1980* ». Il est non moins vital pour l'Europe que cet équilibre ne soit pas définitivement acquis. Telle est bien l'ambition majeure d'EUREKA qui, sur un autre plan que les initiatives américaines et communautaires, tend à jouer un rôle de catalyseur des initiatives privées.

B. — Une vocation distincte de l'I.D.S. et de la Communauté européenne de la technologie

Le 18 avril dernier, la France a proposé (3) de « mettre en place sans délai l'Europe de la technologie » et a préconisé, dans cette perspective, la création d'une agence de coordination de la recherche européenne — European research coordination agency, soit EUREKA — qui, dotée de l'autonomie juridique et financière, serait chargée d'organiser de façon cohérente un effort accru de recherche. Elle rencontra, certes, une *approbation de principe* mais qui masquait à peine des *doutes sur le réalisme* de l'entreprise, voire des *réserves sur un projet dont on ne voyait pas bien l'articulation avec les initiatives prises au sein de l'Alliance atlantique ou de la C.E.E.* Il fallait donc procéder à un effort de clarification.

(1) « Vers le redressement de l'économie européenne dans les années 1980 », rapport sur la crise économique de la Communauté établi à la demande du Bureau élargi du Parlement par Michel ALBERT, ancien commissaire au Plan, et le Pr James BALL, Directeur de la « London Business School ».

(2) « Quelle stratégie européenne pour la France dans les années 80 », Documentation française.

(3) dans une lettre adressée par M. R. DUMAS à ses collègues des pays membres de la Communauté ainsi qu'à ceux de l'Espagne et du Portugal. Cf. le rapport semestriel de la Délégation sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} octobre 1984 et le 30 avril 1985, n° 325 Sénat (1984-1985), page 65.

Même si, dans son contexte, l'initiative française apparaît liée au défi de l'I.D.S. américaine, le gouvernement n'a pas eu de mal à démontrer qu'elle se situe sur un plan tout à fait différent. Il était essentiel d'expliquer à nos partenaires qu'Eureka n'était, en aucune manière, une « contre I.D.S. » et qu'elle s'inscrivait dans la lignée d'initiatives tels la création du groupe « technologie, croissance, emploi » à l'issue du sommet de Versailles, le mémorandum français de l'automne 1983 (1) sur l'Europe industrielle, ou encore la réunion des ministres de la recherche présidée par M. Hubert Curien sous l'égide du Conseil de l'Europe : il s'agit d'un projet civil susceptible d'avoir des retombées militaires, alors que l'I.D.S. est un programme militaire comportant des retombées civiles.

Cela dit, force est de constater que cette distinction n'a que l'apparence de la clarté. La *frontière entre recherche militaire et recherche civile est, en effet, devenue bien incertaine*. Ainsi, le projet proposé par la France comporte, comme on le verra plus loin, cinq grands programmes qui sont sans finalités militaires apparentes. Une analyse plus poussée montre aisément les limites d'une telle neutralité : les grands ordinateurs deviennent indispensables au calcul des structures en avionique, qu'elle soit civile ou militaire ; de même, l'intelligence artificielle a de nombreux débouchés militaires en ce qu'elle facilite les tâches d'analyse soit en temps réel — commandement, contrôle, communication, détection des fautes ou aide à la navigation —, soit en temps différé — désignation d'objectifs, simulation et diagnostic ; la normalisation, enfin, en matière de télécommunication comme de logiciels aurait certainement des avantages stratégiques considérables.

Cette « lecture militaire » d'Eureka souligne donc, s'il en était besoin, le fait que ses rapports avec l'I.D.S. s'analysent tout autant en termes de concurrence que de complémentarité, et ce, du point de vue des États comme de celui des entreprises.

Nombreuses sont les entreprises qui ont déjà fait connaître leur intérêt pour l'I.D.S. et pour la manne de 26 milliards de dollars dont elles espèrent recueillir quelques miettes... Mais ces entreprises seront-elles autorisées à disposer des technologies ou du savoir faire acquis dans la réalisation des commandes américaines ? Ne seront-elles pas plutôt tenues au secret par des accords d'habilitation les empêchant de participer aussi activement à Eureka qu'elles l'auraient souhaité ?

L'insistance du Secrétaire d'État américain à la Défense à demander au printemps dernier une réponse de principe des Européens dans les deux mois, qui est apparue alors comme une tentative peu adroite pour obtenir d'emblée une réponse politique permettant d'éluder ces légitimes questions d'intérêt économique, a finalement exacerbé l'anxiété européenne vis-à-vis de l'avance technique américaine et japonaise. L'I.D.S. a cessé d'apparaître comme une sorte de « super programme Apollo », voire comme une sorte de « Plan Marshall technologique » — dont il conviendrait de chercher à attirer les crédits — pour être soupçonnée de constituer une véritable OPA américaine sur les forces vives de l'Europe dans le domaine des techniques de pointe.

Les risques économiques — et en particulier celui d'une captation des ressources technologiques dans les domaines très sophistiqués couverts par l'I.D.S., voire une incitation à l'exode des cerveaux —, tout comme les implications stratégiques d'une participation à l'initiative américaine — la caution à une nouvelle doctrine stratégique — ont été mieux perçus par les Européens qui sont parvenus à coordonner (2) leurs analyses, sans toutefois parvenir à définir une attitude commune (3).

(1) Cf. les conclusions précitées, page 2, adoptées sur le rapport de M. Robert Pontillon.

(2) Cf. les conclusions de la session spéciale du Conseil des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres de la Défense des pays de l'U.E.O. des 21 et 22 avril 1985 citées dans le rapport de la Délégation précité, pages 66 et 67.

(3) Les débats au Parlement européen témoignent de ces incertitudes et de ces hésitations sur la définition d'une attitude commune. Ainsi, le 8 octobre dernier, l'adoption de justesse, par 152 oui contre 147 non, d'un amendement des démocrates chrétiens allemands aux résolutions annexées au rapport de M. Michel PONIATOWSKI sur la réponse de l'Europe au défi technologique moderne (A2-109/85/A), aboutissait à ne plus évoquer du tout une éventuelle participation des pays communautaires à l'I.D.S. du fait de la suppression d'un paragraphe — ajouté en commission — tendant à rejeter expressément toute participation à l'I.D.S. L'adoption de l'ensemble du texte — voté par 197 voix contre 84 — a été l'occasion de division à l'intérieur des groupes politiques.

Certains gouvernements, comme ceux de la France, du Danemark, de la Hollande et de la Norvège, ont déjà refusé de s'engager officiellement dans l'I.D.S., laissant sans doute aux chefs d'entreprise le soin d'apprécier leur intérêt et de se ménager la possibilité de participer efficacement aux deux programmes. D'autres pays, en revanche, acceptent de prendre position sur le fond et de négocier un accord cadre définissant et garantissant les conditions du transfert technologique des recherches sur l'I.D.S. La R.F.A., l'Italie et la Grande-Bretagne sont actuellement en pourparlers avec les États-Unis.

La volonté affichée des gouvernements de participer à tous les niveaux à la renaissance technologique de l'Europe n'en a pas moins tendu à rendre la situation particulièrement délicate dans la mesure où ils ne se contentent pas de mener en parallèle leur participation à l'I.D.S. et à EUREKA, mais se sont engagés à relancer l'effort communautaire dans le domaine des hautes technologies. Le jeu est, en effet, devenu plus complexe dès lors que l'initiative nationale française a suscité des propositions de la Commission qui, à bien des égards, peuvent être considérées, au-delà d'un réflexe d'autodéfense des institutions communautaires, comme le contrefeu suscité par les « petits pays » qui craignent d'être mis à l'écart de projets définis et gérés par leurs trop grands et trop proches partenaires de la Communauté.

Le parallélisme de la démarche des gouvernements apparaît clairement dans le texte même du communiqué final publié à l'issue du sommet de Milan : « *Le Conseil européen a apporté son soutien au projet français EUREKA visant à créer une Europe de la technologie ainsi qu'aux propositions constructives de la Commission qui vont dans le même sens* ».

De part et d'autre, on a multiplié les déclarations rassurantes soulignant la compatibilité des deux projets. Ainsi, tandis que M. Roland Dumas — commentant le communiqué final du Conseil européen de Milan — indiquait que « loin de s'opposer, Eureka et la Communauté européenne de la technologie vont se stimuler l'une l'autre », la Commission affirme d'emblée la complémentarité des deux initiatives. La communication (COM 85/500) relative à la mise en oeuvre de son premier mémorandum (COM 85/350) intitulé « vers une Communauté de la technologie » est particulièrement claire à cet égard. Elle précise que l'initiative Eureka présente un grand intérêt dans la mesure où les actions à mener dans ce cadre et dans le cadre communautaire seront complémentaires, et perçues comme telles par les entreprises auxquelles il importe d'offrir des perspectives claires.

Ainsi, la Communauté poursuivra le développement de ses grands programmes à vocation scientifique et technologique en fonction des objectifs, des critères et des priorités définis en commun avec les gouvernements et les industries des États membres, les projets Eureka étant réalisés essentiellement à partir d'initiatives spécifiques d'entreprises ou de centres de recherche désirant s'associer. Ces entreprises assureront la maîtrise des projets, y compris le plus souvent leur financement. Ces projets se situeront, dans le cas général, sur des thèmes de technologie avancée, proche de l'application commerciale ou répondant aux besoins de développement de l'infrastructure européenne et présentant un intérêt transnational.

Sur cette base, la Commission examinera avec les États membres — en fonction de l'intérêt communautaire des projets EUREKA qui seront retenus — l'éventuelle participation de la Communauté à ces projets ».

Force est, cependant, de constater, au-delà de ces pétitions de principe, que la complémentarité affichée marque une concurrence de fait. La Commission n'était pas favorable — et elle l'a fait savoir — à la création d'un cadre juridique spécifique. Elle estime, en particulier, que dans la perspective de nouveaux programmes de développements technologiques, la Communauté a déjà expérimenté avec succès des structures comme celles d'ESPRIT en

matière de technologies de l'information, ou de JET dans le domaine de la fusion thermonucléaire (1) : les formules actuelles permettent tout à fait, selon elle, d'engager des actions dans des cadres à géométrie variable.

C. — Un cadre souple destiné à mobiliser les initiatives privées

Eureka est pour ainsi dire née sous le signe du pragmatisme. La France avait fait savoir dès l'abord que « ce projet reste, bien entendu, ouvert à toute suggestion. Il ne s'enferme dans aucune structure préétablie. Il appartient désormais à l'Europe et donc aux partenaires qui décideront d'y prendre part ». On note, d'ailleurs, que la France n'avait fait connaître ses propositions qu'après une étroite concertation avec l'Allemagne fédérale et avait chargé une délégation spéciale, conduite le plus souvent par l'Ambassadeur ARNAUD, de défendre ses idées dans toutes les capitales européennes. Parallèlement aux visites effectuées par cette délégation, les experts ont échangé leurs points de vue sur le contenu scientifique et technique d'EUREKA (2). Ces échanges ont permis de préciser le champ des coopérations possibles et mis en évidence, d'autre part, l'intérêt de la notion de « programme finalisé ». Pour le gouvernement français, cette expression « recouvre des projets destinés à mobiliser les entreprises et les centres de recherche européens autour d'objectifs précis et ambitieux afin de déboucher sur des applications commerciales et renforcer ainsi la compétitivité industrielle de l'Europe ».

Définis dans un livre blanc intitulé « la renaissance technologique de l'Europe », les programmes finalisés sélectionnés par la France étaient au nombre de cinq :

- Euromatique (hypercalculateur, intelligence artificielle...)
- Eurocom (constitution d'un réseau informatique pour la recherche, développement d'un grand commutateur numérique européen)
- Eurobot (robots de sécurité civile, robots agricoles, usines entièrement automatisées)
- Eurobiot (développement des semences artificielles)
- Euromat (turbine industrielle de conception avancée).

Dans cette perspective, les ambitions d'Eureka apparaissent se situer sur un plan différent de celles des programmes communautaires et, en particulier, d'Esprit : celui-ci se place donc *plus en amont du marché et porte sur la recherche précompétitive*, tandis que les programmes finalisés ont pour objet de favoriser les initiatives privées tendant à développer des produits spécifiques.

(1) Elle précise sur le plan institutionnel que « la mise en oeuvre de la stratégie scientifique et technique européenne dans son ampleur ne devrait pas soulever de problèmes fondamentaux ».

« Les modalités de mise en oeuvre des actions de R & D communautaires sont déjà variées aujourd'hui. On citera, notamment, les actions réalisées directement par les laboratoires et centres communautaires (actions directes), celles dont les dépenses afférentes sont partagées avec les entreprises et les laboratoires extérieurs (actions à frais partagés), les programmes nationaux vis-à-vis desquels la Commission joue un rôle de coordination (actions concertées), les actions destinées à promouvoir la coopération scientifique au niveau des chercheurs et des laboratoires (actions de stimulation), les « entreprises communes » existant actuellement dans le domaine nucléaire et, enfin, la coopération à géométrie variable (comprenant, d'une part, les programmes complémentaires EURATOM et CEE, et, d'autre part, les actions COST qui s'étendent aux pays tiers). Cette liste de modalités pourra encore être développée et complétée par des modalités d'actions nouvelles correspondant aux nécessités de la Communauté européenne de la technologie.

Ainsi, pourraient être progressivement définies d'autres voies, telles que notamment : entreprises communes, participations minoritaires, création d'agences spécialisées, création d'associations multilatérales (type Airbus)...

Une telle architecture d'ensemble pourrait permettre, dans des conditions de souplesse largement accrues, d'assurer la réalisation d'une stratégie scientifique et technique européenne d'envergure, définie et adoptée sur accord politique, en combinant pour le bénéfice de tous les Etats participants les avantages de l'action commune et des actions à géométrie variable ».

(2) Réunion franco-allemande à Bonn le 21 mai ; francobritannique à Paris le 12 juin ; présentation d'Eureka à la Communauté scientifique italienne le 30 mai. De son côté, M. Curien a multiplié les contacts avec ses homologues européens. Enfin, deux « forums stratégiques », réunissant les industriels et les experts des administrations se sont tenus, l'un, franco-allemand, à Munich (13 et 14 juin), l'autre, franco-italien, à Rome (25 juin).

Déjà, sur le plan industriel, plusieurs accords d'intention (1) sont intervenus entre des grandes entreprises européennes, démontrant que celles-ci s'engagent spontanément dans la voie souhaitée par EUREKA.

Eureka apparaît même aux yeux de certains industriels comme le grand projet fédérateur et mobilisateur dont l'Europe a besoin. Ainsi, le président-directeur général de BULL a-t-il déclaré récemment que le programme arrive au bon moment : « *L'Europe bouge, assure-t-il, les industriels ont maintenant pris conscience de la nécessité de coopérer. Il ne manque plus aujourd'hui qu'une initiative politique* ». Selon lui, « *il faut d'abord que nos entreprises se renforcent sur le marché européen, ensuite on pourra parler de coopération avec les Américains et les Japonais* ». Dans son domaine, il a fait savoir que 5 milliards de Francs répartis sur quelques projets « *bien choisis et bien réalisés suffiront à changer l'industrie européenne* ».

En définitive, et précisément parce que EUREKA a l'ambition fondamentale de répondre aux besoins des entreprises, le programme n'a pas vocation à avoir de contenu technologique propre. Il s'agit, en fait, d'une simple structure d'accueil pour des projets de recherche industrielle à configuration variée qui, par leur superposition, constituent *la plus parfaite illustration du principe de la géométrie variable*. Telle est, d'ailleurs, la démarche avouée des auteurs de l'initiative, puisqu'il s'agit, selon M. Hubert Curien, de « *confier la gestion de chaque projet à une structure de type industriel dans laquelle des entreprises et des institutions publiques ou privées prendraient des parts en fonction de leur intérêt, illustrant le principe de la géométrie variable* ».

D'aucuns estimeront sans doute que l'application aussi radicale d'un tel principe risque de donner à Eureka des contours trop flous pour frapper l'opinion publique et motiver les laboratoires. Mais, force est de constater qu'une telle approche a sa logique. En effet, dès lors que la diversité des recherches ayant accès au programme comme les résistances des États les plus libéraux interdisaient, en fait, l'institution d'organes hiérarchisés — de type centre national d'études spatiales ou C.N.R.S. —, il ne restait plus qu'à prendre le parti inverse en faisant d'EUREKA plus une procédure qu'une structure.

II. — UNE ORGANISATION ÉMINEMMENT PRAGMATIQUE

La charte adoptée par 18 pays (2) lors de la conférence de Hanovre des 5 et 6 novembre témoigne encore, au-delà de la belle unanimité de principe, de certaines divergences entre les États. Le recours à des structures administratives très légères ainsi qu'à un mode de gestion aussi décentralisé que possible fait déjà l'objet d'un consensus entre tous les partenaires ; on peut espérer que l'intérêt suscité par Eureka parmi les entreprises et les laboratoires de nombreux pays fasse évoluer la position des États les plus réticents à faire de véritables efforts financiers.

A. — Des structures administratives minimales

Le communiqué final des assises de la technologie qui annonçait officiellement la naissance d'EUREKA avait précisé que l'équipe française qui avait préparé les assises de Paris poursuivrait son travail préparatoire en liaison étroite avec le pays hôte de la prochaine réu-

(1) On peut citer les accords entre Matra (France) et Norsk Data (Norvège) pour des ordinateurs de grande puissance, et avec SGS (Italie) pour les circuits intégrés ; entre Bull (France) et Siemens (R.F.A.) pour un supercalculateur ; entre Messerschmitt (R.F.A.) et Aérospatiale (France) pour la construction aéronautique ; entre Philips (Pays-Bas), Général Électric (Grande-Bretagne) ; Siemens (R.F.A.) et Thomson (France) pour les microprocesseurs et les communications. D'autres entreprises étudient leur coopération pour la production de robots ou de nouveaux matériaux.

(2) les douze auxquels s'ajoutent la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Norvège, la Finlande et la Turquie.

nion — en l'occurrence l'Allemagne —, ainsi qu'avec la présidence du Conseil et la Commission C.E.E., tandis qu'un groupe de représentants de haut niveau des pays participants contribuerait également à la préparation de cette prochaine réunion. Cette formule de préparation passablement confuse résultait d'un compromis entre l'intergouvernemental et le communautaire (1).

Le contenu de la charte constitutive d'EUREKA adoptée à Hanovre porte la trace de cette ambiguïté. Certes, on s'est mis d'accord sur une structure classique à deux étages politique et administratif : une conférence ministérielle assistée d'un groupe de hauts représentants avec un système de présidence tournante.

L'idée d'une instance permanente n'a pas été admise d'emblée et résulte finalement d'une entente franco-allemande. Le texte de la charte précise qu'« un secrétariat ou une structure d'intervention Eureka de petite envergure et souple, placée sous la responsabilité de la Conférence ministérielle Eureka sera mis en place afin d'augmenter la transparence et l'efficacité d'Eureka ». Il aura notamment pour tâche d'« offrir les services d'une bourse de projets », de « ménager les contacts avec des partenaires pour des projets Eureka » et, d'une façon générale, d'« assurer la continuité des tâches à remplir ». D'ici au 31 janvier 1986, les hauts représentants discuteront des possibilités d'installation d'un tel secrétariat. La France (2) a présenté la candidature de la ville de Strasbourg pour le siège du secrétariat.

En ce qui concerne les relations entre Eureka, les Communautés européennes et les autres accords de coopération européenne existants, il est précisé que les projets Eureka, plutôt que de remplacer les activités de coopération technologique déjà existantes en Europe, il faudra plutôt rechercher leur développement. Les Communautés européennes pourront participer en tant que partenaire aux projets, soit au moyen de leurs capacités de recherche et développement propres, soit à travers leurs instruments de financement. En effet, a estimé la conférence intergouvernementale Eureka, la création de conditions-cadre appropriées dans la Communauté européenne et les États participants et la création d'un environnement favorisant la coopération technologique, constituent une condition essentielle pour le succès d'Eureka.

Sur ce point, M. Narjes a fait savoir qu'il ne s'agissait pas, selon lui, d'un organe politique mais plutôt d'un service de *clearing* ou d'une sorte de « bureau de mariage » facilitant la constitution de groupes d'entreprises ou d'instituts intéressés à participer à des projets donnés.

Sur le plan de la mise en oeuvre des projets, le maximum de responsabilités est laissé aux entreprises qui auront toute latitude dans la gestion et le pilotage des projets.

Ainsi, la crainte de créer une instance bureaucratique supplémentaire, comme la volonté de laisser un maximum de liberté aux entreprises, ont-elles abouti à une telle *décentralisation des structures de gestion* qu'Eureka apparaît une organisation si informelle qu'elle en devient informelle, et si souple qu'elle en paraît presque invertébrée. Bref, on est loin de l'Agence souhaitée par les Français dans leur mémorandum de 1983 précité et dont est tiré le nom même de l'initiative française. Eureka s'analyse finalement en un simple système de sélection de projets dans le domaine des technologies de pointe ayant vocation à bénéficier de ressources financières particulières — et dont on verra qu'elles restent pour l'instant problématiques. On n'est finalement pas loin du système anglais tendant à la mise en place d'un label Eureka aux avantages mal définis.

(1) L'on avait, d'ailleurs, écarté, lors des assises de Paris, la création, proposée par M. Delors, d'un groupe consultatif indépendant, composé de personnalités choisies pour leurs compétences — dont, bien évidemment, un représentant de la Commission — qui aurait été chargé de sélectionner les projets participant à Eureka et de monter les plans de financement.

(2) Elle a reçu l'appui de la R.F.A. à l'issue du quarante-sixième sommet franco-allemand.

B. — Une procédure de sélection de projets très décentralisée

La charte met en place une procédure de sélection de projets qui porteront « *par priorité sur des produits, procédés et services relevant des domaines de haute technologie suivants : informatique et télécommunication, robotique, matériaux productique, biotechnologie, technologies marines, laser, ainsi que technologies de la protection de l'environnement et des transports.*

Ils devront satisfaire à un certain nombre de critères relatifs aux participants qui devront être ressortissants de plus d'un pays européen, avoir les qualifications techniques et de gestion requises et accepter de faire un effort financier adéquat.

En ce qui concerne la mise en oeuvre des projets, la charte insiste sur la nécessité d'un échange intensif d'informations préalable, comportant notamment la création de forums industriels, ainsi que sur la liberté d'organisation des participants : « *il reviendra aux partenaires de fixer eux-mêmes les modalités de direction du projet et d'assurer les travaux d'un secrétariat de projet.* »

Les points 1.5 et 1.6 précisent la procédure sur les plans financier et administratif :

« 1.5 — Les entreprises et instituts de recherche participant à un projet Eureka en assureront le financement par leurs moyens propres, par le recours au marché financier ainsi que, le cas échéant, en prenant en compte les fonds publics mis à leur disposition.

1.6. — Les gouvernements des États dont relèvent des entreprises/instituts de recherche participant à un projet adopté et, s'il y a lieu, la Commission des Communautés européennes, établiront sa conformité avec les objectifs et les critères définis pour Eureka. Ils informeront alors conjointement la conférence ministérielle par le canal des hauts représentants lorsque ceux-ci se réuniront en groupe. Une telle information comprendra une description du projet, une analyse de sa conformité avec les objectifs et les critères d'Eureka et l'indication de toutes mesures additionnelles impliquant des tiers. Les projets exigeant de telles mesures additionnelles pourront être discutés par les hauts représentants dès lors que l'un d'entre eux en fera la demande. Les procédures seront soumises à examen à la lumière des expériences qui auront été faites. »

Concrètement, ce sont les industriels qui devraient très généralement être à la base des propositions. Ils doivent mettre au point le projet technique et le montage financier. Cette opération pourra se faire avec l'aide d'un « *coordinateur national* ». En France, ce « Monsieur Eureka » est M. Yves Sillard, Président-Directeur général de l'Ifremer (1). C'est cette mission de coordination qui pourra, à l'avenir, être assurée par le secrétariat qui pourrait s'installer à Strasbourg.

Dans un second temps, une fois le dossier bouclé, les industriels négocient pour obtenir une aide publique avec leurs gouvernements ; ceux-ci discutent ensuite entre eux l'inclusion du projet dans le cadre d'Eureka. Dans cette perspective, le rôle de la conférence ministérielle ne serait que d'enregistrer solennellement les accords entre industriels et gouvernements.

Deux points méritent encore d'être notés. D'une part, les projets Eureka doivent « rester ouverts à d'autres partenaires lorsque les participants au projet l'estimeront souhaitable ». D'autre part, il est précisé que « les projets Eureka n'ont pas pour objet de se substituer à l'actuelle coopération technologique européenne... ».

La préparation de la réunion de Hanovre avait confirmé certaines divergences d'approche entre Français et Allemands en ce qui concerne le choix des projets : tandis que les Français font d'Eureka le support d'une contre-offensive technologique généralisée de l'Europe, les seconds n'en font que le support d'ambitions singulièrement modestes : leurs trois propositions de la fin octobre — la création d'un réseau européen de recherche, la mise au point d'un programme de défense de l'environnement ainsi que la construction d'un laser de grande puissance — n'étaient pas à la mesure des ambitions françaises.

(1) que votre Rapporteur a entendu

Les dix projets « Eureka » déjà retenus à Hanovre ne pouvaient, dans ces conditions, qu'être hétérogènes tant du point de vue de leur objet que de leur importance. Ils témoignent, cependant, nettement du degré d'engagement des différents pays : d'une part, du point de vue de l'initiative, on note que cinq projets ont été proposés par la France et trois par la R.F.A. ; d'autre part, en termes de participation, on note également que la France est partie prenante à huit projets contre trois pour la R.F.A., la Grande-Bretagne et l'Italie.

La première liste — qui devrait pouvoir être complétée lors de la prochaine conférence ministérielle d'Eureka de 1986 — comporte une série de projets immédiatement opérationnels et notamment :

— un *micro-ordinateur* pour l'éducation, réalisé par Thomson (France), Acorn (Grande-Bretagne) et Olivetti (Italie) ; le coût est de 300 millions de Francs et la durée de réalisation de 3 ans ;

— un *calculateur vectoriel* de très haute performance qui sera réalisé par Norsk Data et Matra ; le coût est de 300 millions de Francs et la durée de réalisation de 5 ans ;

— un procédé de fabrication de *silicium amorphe* auquel vont travailler MBB pour la R.F.A. et Solems pour la France ; le coût est de 300 millions de Francs et la durée de réalisation prévue de 5 ans ;

— un *robot pour le textile* est un projet conjoint à la France (Lectra Système) et au Portugal (Efacec Eid Lnet et Iubi), combinant l'utilisation du laser dans la découpe des tissus et l'automatisation dans la chaîne de fabrication ; le budget en est de 100 millions de Francs à 60 % fournis par la France sur 7 ans ;

— un *atelier flexible tout optronique* associant la Compagnie générale de productique du groupe C.G.E. et l'Italien Comau du groupe Fiat, pour un montant de 500 millions de Francs ;

— un *laser à haute performance*, qui a fait l'objet d'un protocole d'accord entre les gouvernements ouest-allemand, français, britannique et italien ; il devrait associer dans sa phase de définition seize firmes et plusieurs instituts de recherche et notamment du point de vue français les laboratoires de Marcoussis, Quantel et Silas.

— la réalisation de *membranes d'ultra et de micro-filtration* pour le traitement des eaux chargées de liquides industriels ou biochimiques.

Une telle procédure a sans doute l'inconvénient de comporter le *risque de doubles emplois* (1), notamment avec les recherches communautaires même si, en principe, celles-ci se situent plus au niveau de la recherche fondamentale ou appliquée qu'au stade du développement des produits. Mais elle a aussi pas mal d'avantages, en particulier du point de vue de l'intervention de l'État. L'absence de cadre multilatéral au niveau de la définition des opérations est un gage de souplesse dans le montage des projets : nul besoin, en effet, de procéder à de savants dosages entre pays, nul équilibre à respecter entre telle ou telle entreprise ou entre telle ou telle branche, bref, les États peuvent traiter au cas par cas, « *intuitu personae* », sans entrer dans le processus sclérosant de distribution de compensations.

C. — Des moyens financiers encore problématiques

Si Eureka ne s'accompagne pas globalement au niveau européen d'un effort financier accru, elle a peu de chances de réussir à stimuler durablement la dynamique d'alliance technologique qui semble se manifester aujourd'hui.

(1) A titre d'exemple, M. Narjes a cité, parmi les projets annoncés (mais qui n'ont pas encore été acceptés) l'usine automatisée sur laquelle 14 projets ESPRIT sont déjà en cours pour une dépense totale — C.E.E. et participants — de 110 millions d'Écus et qui mobilisent 1 100 chercheurs/an. La Commission fournira à Eureka les informations sur les activités déjà en cours afin d'éviter les gaspillages. Il faut empêcher l'utilisation extrême du système « bottom up » qui incite les participants éventuels à proposer, chacun de son côté, des projets qui font déjà l'objet de travaux dans d'autres enceintes.

L'argent est, en effet, le nerf de la guerre technologique. A cet égard, force est de constater que nombre de nos partenaires auront par idéologie ou sous la pression des faits, des difficultés à dégager les moyens financiers nécessaires. Certes, la France a annoncé l'affectation pour 1986 d'un milliard de Francs à Eureka — dont 0,3 milliard en provenance du Fonds de modernisation industrielle —. Mais les Anglais et les Allemands font preuve de moins de volontarisme : les premiers, soucieux de rentabilité commerciale, restent, malgré un assouplissement de leur position, réticents à l'égard des financements publics et souhaitent, au contraire, que l'on s'en tienne le plus possible aux sources privées de financement ; les seconds peuvent faire état d'un effort important, de l'ordre d'un milliard de D.M. d'ici à 1990, mais il semblerait qu'il ne s'agisse que d'un redéploiement des crédits du ministère de la recherche et, donc, pas d'un accroissement de l'effort allemand global en faveur de la recherche (1).

Le caractère additionnel du milliard pour Eureka est même contesté. Ainsi, le rapporteur pour avis du budget de la recherche scientifique de la Commission des Affaires économiques du Sénat, M. Jacques Valade, conclut : « il apparaît donc clairement que le milliard d'Eureka est pris sur le budget du ministère de la recherche et de la technologie (2), et qu'il ne correspond pas à un supplément de moyens pour la recherche française au travers d'une opération d'envergure européenne ».

Aussi essentiel soit-il, l'apport financier de l'État ne prend son sens que s'il s'articule sur des engagements des entreprises sur leurs ressources propres. Cette formule de *financement conjoint* a l'avantage de « responsabiliser » les contractants tout en *dispensant Eureka de mettre en place une structure lourde de gestion et de contrôle*. Il n'est, toutefois, pas exclu que, à terme, dans le cas de projets lourds financés pour l'essentiel sur fonds publics — telles la construction d'un ordinateur géant ou la mise au point d'un système de régulation du transport routier européen — il puisse être nécessaire d'instituer des organes de gestion plus étoffés, plus proches de la conception traditionnelle que l'on a actuellement tendance à se faire d'une agence.

*
* *

Eureka arrive, à l'évidence, au bon moment, au moment où l'Europe prend brusquement conscience de l'importance de son retard dans le domaine des techniques de pointe par rapport aux États-Unis et au Japon, et où l'initiative de défense stratégique américaine vient opportunément lui faire mesurer les risques d'un laissez-faire technologique et, en particulier, celui d'un « écrémage » de ses compétences scientifiques et techniques qui la relèguerait rapidement au statut de sous-traitant.

Le succès que semble rencontrer Eureka témoigne de cette opportunité. Si cette initiative semble susciter un tel intérêt auprès des industriels même non européens, c'est bien parce qu'il tend à combler un vide : *les esprits étaient mûrs pour un regroupement des forces technologiques européennes ; il ne manquait qu'un catalyseur institutionnel pour stimuler et canaliser ces nouvelles synergies industrielles.*

(1) La Commission ouest-allemande du budget du Bundestag a ouvert un crédit de 40 millions de D.M. pour Eureka créant du même coup un chapitre Eureka dans le budget. Mais ces fonds seront prélevés sur le budget du ministère de la recherche qui devra faire des économies sur d'autres chapitres.

(2) Pour 1986, Eureka regroupera 1 milliard de Francs d'aides publiques se décomposant comme suit :

- 500 millions de Francs inscrits au Budget civil de recherche-développement, dont :
 - 200 millions de Francs au titre de la filière électronique du budget annexe des P.T.T., gérée pour sa plus grande part par le ministère du redéploiement industriel et du commerce extérieur,
 - 150 millions de Francs au titre du fonds de la recherche et de la technologie du budget du ministère de la recherche et de la technologie,
 - 150 millions de Francs dans les dotations aux organismes de recherche et notamment au C.N.R.S., au C.E.A. et à l'A.N.V.A.R. ;
- 200 millions de Francs de crédits budgétaires inscrits au budget annexe des P.T.T. hors budget civil de recherche-développement ;
- 300 millions de Francs de prêts du Fonds industriel de modernisation.

Il fallait un organe de gestion de ces initiatives qui, par définition, ne pouvait être qu'une non-structure susceptible d'accueillir les projets de nature et de portée les plus diverses, bref, un *lieu de convergences entre les États, les entreprises et les centres de recherche*. Aussi, ne doit-on pas juger de l'importance d'Eureka à l'aune du nombre des fonctionnaires qui seront affectés à un secrétariat. Au contraire. C'est, en effet, très délibérément que ce programme se réduit pour l'instant à la mise au point d'une simple procédure de sélection de projets de coopération technologique.

Cependant, la dynamique unitaire stimulée par Eureka risque de s'affaiblir rapidement si celle-ci ne tient pas ses promesses, c'est-à-dire, en l'occurrence, s'il ne lui est attaché aucun avantage financier ou commercial substantiel. S'il est urgent, à cet égard, de dégager les ressources supplémentaires qui permettront de donner une prime aux accords technologiques Eureka, il sera sans doute plus prudent d'attendre avant de préciser la nature des facilités commerciales qu'il sera possible d'octroyer, eu égard aux difficultés que ne manquera pas de susciter l'ouverture des marchés publics en Europe.

Eureka est donc une chance à saisir pour l'Europe. Mais, en tout état de cause, la partie n'est pas, selon votre Délégation, gagnée pour autant.

Derrière les thèmes oratoires — parfois trop faciles — que constituent l'Europe et les nouvelles technologies, se dissimule une réalité singulièrement complexe : l'incantation aux nouvelles technologies — trop vite perçues comme une sorte de potion magique universelle pour sociétés en voie de dégénérescence industrielle — ne devrait pas nous faire méconnaître le fait que l'histoire scientifique et économique est remplie de fausses pistes, d'innovations avortées ou stériles, de sentiers abandonnés avant même que d'être battus, bref, de technologies nouvelles obsolètes au moment même de leur mise sur le marché.

On ne saurait oublier de surcroît qu'il n'est pas de recherche dynamique sans entreprises fortes, c'est-à-dire prospères, et que cette force ne peut trouver sa source que dans un grand marché unifié à l'échelle continentale : ainsi, la renaissance technologique ne sera-t-elle durable que si elle s'accompagne de la suppression des obstacles — normes ou restriction aux marchés publics — qui s'opposent à l'approfondissement du marché intérieur communautaire.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 12 DÉCEMBRE 1985

Inquiète de ce que l'Europe ait pris un mauvais départ dans la course aux nouvelles technologies et que risque ainsi de s'établir en la matière une sorte de condominium américano-japonais,

— Soulignant que ce retard de l'Europe tient, non à une quelconque insuffisance quantitative ou qualitative de son potentiel de recherche, mais plutôt à la dispersion des efforts des États et des entreprises, comme le démontrent a contrario les succès d'Airbus et d'Ariane,

— Considérant les risques économiques — captation des compétences technologiques de pointe, voire incitation à l'exode des cerveaux — et les implications politiques — adhésion implicite à une nouvelle doctrine stratégique — résultant d'une réponse européenne hâtive à l'offre américaine de participation à l'initiative de défense stratégique,

— Consciente de l'importance des efforts de recherche entrepris dans le cadre ou dans l'orbite des institutions communautaires et donc de la nécessité de ne pas faire obstacle à l'adjonction à la C.E.E. d'une véritable dimension technologique,

— Notant avec satisfaction le changement d'attitude des firmes européennes qui, cessant de privilégier les alliances extérieures, cherchent maintenant à développer des projets communs en vue de renforcer leur position face à leurs concurrents américains et japonais,

La Délégation,

— estime que le programme Eurêka, né d'une initiative française, constitue une chance pour l'Europe de recoller au peloton de tête des nations en matière de hautes technologies et

d'éviter ainsi de s'engager dans un processus de vassalisation industrielle qui portera atteinte à son indépendance économique et politique ;

— considère que ce programme est l'impulsion politique que les entreprises européennes attendaient pour relancer une coopération technologique renaissante ;

— met l'accent sur le pragmatisme d'une initiative qui, s'inspirant du principe de la géométrie variable, tend essentiellement à fournir la structure permettant une mobilisation plus efficace des initiatives privées ;

— se félicite du caractère très décentralisé d'une démarche qui, laissant aux partenaires industriels et scientifiques un maximum de liberté d'organisation, leur permet de se regrouper autour de projets précis définis et gérés par eux ;

— souligne l'intérêt d'un processus qui débouche en tout état de cause sur une meilleure connaissance mutuelle des entreprises et des instituts de recherche, dont les conséquences ne peuvent être que bénéfiques pour le potentiel industriel et scientifique européen ;

— reconnaît, en conséquence, la cohérence de la logique faisant d'Eurêka, non une organisation hiérarchisée dotée de structures administratives lourdes, mais plutôt une simple procédure de sélection des projets, une structure d'accueil dont l'ambition majeure est de se révéler le lieu de convergence d'initiatives parties de la base ;

— admet, néanmoins, qu'une procédure aussi souple et aussi décentralisée crée le risque de doubles emplois, notamment avec les recherches menées dans le cadre communautaire, tout en notant, dans ce cas, et en particulier pour Esprit, que ces recherches s'effectuent en général plus en amont, au stade précompétitif ;

— insiste sur le rôle des crédits publics en tant que catalyseur des initiatives privées et souhaite, à cet égard, que l'intérêt déjà manifesté par de nombreux laboratoires et entreprises européens finisse par dissiper les réticences des États actuellement peu disposés à dégager les ressources supplémentaires nécessaires au financement d'Eurêka ;

— est, enfin, convaincue qu'Eurêka ne parviendra à vitaliser durablement le potentiel scientifique et technique européen que si cette initiative est complétée par une meilleure coordination des efforts de recherche fondamentale et appliquée ainsi que par l'instauration d'un véritable espace économique intégré en Europe, c'est-à-dire que soit mis en œuvre sans délai la Communauté européenne de la technologie et l'approfondissement du marché intérieur communautaire.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires étrangères, de la Commission des Affaires économiques et du Plan et de la Commission des Affaires culturelles.

C. — LE BREVET COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Guy Cabanel, Sénateur

- I. — L'harmonisation des droits de la propriété industrielle, corollaire du principe communautaire de la libre circulation des marchandises
- II. — Une entrée en vigueur problématique
- III. — Les propositions de renégociation et d'entrée en vigueur échelonnée
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 3 avril 1986

*
* * *

I. — L'HARMONISATION DES DROITS DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE DANS L'ESPACE COMMUNAUTAIRE, COROLLAIRE DU PRINCIPE DE LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

C'est une idée commune et même sans doute l'un des points sur lesquels se fait un consensus politique, que l'innovation technologique doit être une priorité dans la mesure où elle peut stimuler l'adaptation des industries traditionnelles à la concurrence internationale et permettre ainsi la valorisation des savoir-faire des pays anciennement industrialisés. Ces pays trouveraient dans le développement de produits nouveaux la voie d'une sortie « par le haut » de la crise qui les frappe.

Déclin des industries traditionnelles en Europe, dépendance à l'égard des U.S.A. et du Japon dans les secteurs à haute valeur ajoutée (informatique, électronique,...), concurrence des pays nouvellement industrialisés, notamment du Sud Est asiatique, développement du chômage et pertes d'emplois industriels, on fait couramment de l'innovation l'un des remèdes à tous ces maux, sinon le seul proprement curatif, à côté des palliatifs de caractère social.

L'un des instruments d'une politique favorisant l'innovation est l'édition d'une réglementation de la propriété industrielle qui ménage deux intérêts antagonistes : une protection suffisante des inventeurs et des producteurs mais dépourvue d'effets malthusiens susceptibles de freiner la concurrence et de scléroser l'émulation dans la recherche.

Or, le propre de la concurrence industrielle actuelle est son internationalisation. Aussi le droit de la propriété industrielle ne peut-il être qu'international, instituant une sorte de règle du jeu loyale assurant par-delà les frontières une protection suffisante des produits nouveaux, compatible avec le développement des recherches.

A l'égard de ce délicat arbitrage entre enjeux contradictoires, les pays ont adopté des positions contrastées qui ne sont généralement pas étrangères au fait que leur « balance » en matière d'innovation est excédentaire ou déficitaire. L'harmonisation progressive des politiques nationales plus ou moins protectionnistes rencontre des résistances persistantes quoique souvent occultées ou déguisées sous d'excellentes raisons, comme l'illustre la longue marche vers l'unification du droit des brevets en Europe.

En faisant de la liberté de circulation des produits et des marchandises, l'un des principes de l'unification du « marché commun », les pays signataires du Traité de Rome devaient naturellement être conduits très tôt à se préoccuper de l'harmonisation des droits nationaux de la propriété industrielle.

La réaffirmation en juin 1985, dans le Livre blanc de la Commission des Communautés sur l'achèvement du Marché intérieur, de l'importance de cette harmonisation montre assez cependant que, du principe consacré à Luxembourg en 1975 à l'entrée en vigueur d'un régime unique des brevets dans tout l'espace communautaire, le chemin n'est pas aisé.

A. — Historique

Dès 1959, c'est-à-dire à l'aube de la construction européenne, la Commission se préoccupait d'élaborer un droit européen des brevets et mettait en place des groupes de travail avec les représentants des États membres. En 1962, M. Kurt Haertel, futur Président de l'Office européen des brevets, proposait un avant-projet d'accord sur un droit européen des brevets. Des divergences de fond sur la portée de la protection envisagée subsistant sur cet avant-projet (1), les travaux furent suspendus.

Fin 1968, le gouvernement français a proposé de reprendre les travaux relatifs à un droit européen des brevets. A l'occasion de la session du Conseil des 3 et 4 mars 1969, les gouvernements des États membres ont décidé de réglementer le futur droit européen des brevets dans deux conventions :

— dans une première convention, une procédure européenne de délivrance des brevets d'invention devait être élaborée avec la participation à part entière d'États tiers européens, cette procédure devant mener à la délivrance d'un brevet européen par un office international des brevets. Le brevet européen délivré (brevet collectif — Bündelpatent) devait avoir dans les États contractants l'effet d'un brevet national. Au cours des travaux, quatre nouveaux États (Finlande, Yougoslavie, Liechtenstein, Monaco) se sont joints aux 17 États (les Neuf, la Grèce, la Norvège, l'Autriche, le Portugal, la Suède, la Suisse, l'Espagne et la Turquie) représentés au début de la conférence. En plus de la Commission des Communautés européennes, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Institut international des brevets et le Secrétariat général du Conseil de l'Europe ont également participé en qualité d'observateurs aux travaux de la Conférence intergouvernementale et des groupes de travail institués par cette dernière ;

— dans une deuxième convention passée entre les seuls États membres des Communautés européennes, les effets du brevet européen devaient être réglementés d'une manière uniforme pour le territoire du Marché commun.

Ces travaux devaient finalement aboutir à la conclusion de deux conventions, l'une signée à Munich le 5 octobre 1973 instituant le brevet européen, la seconde signée à Luxembourg le 15 décembre 1975 par la Belgique, le Danemark, l'Allemagne fédérale, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni instituant un « brevet européen pour le Marché commun » dite « convention sur le brevet communautaire ».

*
* *

B. — La convention de Munich sur le brevet européen

Seule la première de ces deux conventions, celle de Munich sur la délivrance du brevet européen, est entrée en vigueur.

Signée par les États membres des Communautés européennes et par de nombreux autres États européens, la Convention de Munich fixe une procédure uniforme de délivrance du bre-

(1) Il s'agissait notamment des objectifs de l'accord (brevet C.E.E. ou brevet européen), de l'adhésion d'États tiers, de l'accessibilité (la possibilité pour des ressortissants d'États tiers d'acquérir le brevet européen) et des clauses économiques (interdiction de cloisonner le marché, licences obligatoires).

vet et institue un Office européen des Brevets, situé à Munich, qui procède aux recherches documentaires qui permettent d'établir la « brevetabilité » des demandes.

Mais le déposant doit désigner les pays adhérents à la convention dans lesquels il entend faire protéger son invention, qui sera soumise dans chacun de ces pays au droit national de la propriété industrielle, y compris quant aux procédures de contestation de validité et de contrefaçon et aux compétences juridictionnelles nationales. Plutôt que de brevet européen, il s'agit en fait de la délivrance, à l'issue d'une procédure unique avec paiement d'un droit initial unique (1), d'un faisceau de brevets nationaux, au choix du déposant.

Ainsi, le brevet européen recouvre-t-il des disparités quant à l'étendue dans le temps de la protection, comme à son champ d'application selon les droits nationaux des pays choisis. Cette convention n'institue donc pas un régime unique de protection des inventions.

En revanche, le système du « faisceau de brevets nationaux » présente une grande souplesse pour le déposant puisque celui-ci peut ne désigner que les pays dont les marchés lui paraissent prometteurs ; il peut même renoncer en cours de validité du brevet à l'extension dans l'un des pays initialement désignés si tel marché se révèle non rentable au regard des taxes de maintien en vigueur dans le pays considéré.

Quelques caractéristiques du « brevet européen » doivent encore être signalées :

D'une part, il s'agit d'une « convention ouverte », c'est-à-dire que des pays non signataires de la Convention peuvent déposer des brevets européens et le nombre très important de ces dépôts, d'origine américaine ou japonaise notamment, montre qu'il ne s'agit pas d'une clause de pure forme (2).

D'autre part, le brevet européen doit être rédigé dans l'une des trois langues officielles de l'Office européen des brevets : anglais, allemand ou français ; les pays adhérents à la Convention peuvent néanmoins exiger, pour qu'un brevet européen produise ses effets sur le territoire national, qu'il soit traduit, aux frais du titulaire du brevet, dans la langue du pays considéré.

Enfin, l'adhésion d'un pays à la Convention laisse bien évidemment subsister les brevets nationaux (dont le brevet européen n'est qu'un assemblage « à géométrie variable »), les déposants demeurant libres de ne protéger leur invention que dans leur propre pays selon le droit qui y est en vigueur et en n'acquittant par conséquent que les droits initiaux et droits annuels de maintien qui y sont institués, évidemment plus faibles que les frais afférents à un brevet européen désignant plusieurs pays.

C. — La convention de Luxembourg sur le brevet communautaire

Le 15 décembre 1975 était signée à Luxembourg la « Convention relative au brevet européen pour le Marché commun » dite Convention sur le brevet communautaire, entre les neuf pays alors membres des Communautés européennes : Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne et Royaume-Uni. La Grèce d'abord, puis l'Espagne et le Portugal allaient s'engager à leur tour à adhérer explicitement, au terme de périodes transitoires, à cette convention qui devrait donc en principe régir uniformément le droit de la propriété industrielle dans tous les pays membres (sous réserve des seuls brevets nationaux n'ayant d'effet que dans leur État de délivrance).

(1) ce droit initial unique, qui couvre en particulier les frais de recherche documentaire, est affecté à l'Office européen des brevets de Munich, tandis que les taxes annuelles de maintien en vigueur du brevet sont versées aux différents pays choisis par le déposant.

(2) Ainsi, actuellement, 35 % des demandes de brevets européens proviennent des U.S.A. et 15 % du Japon. La moitié des « brevets européens » ont donc pour titulaires des inventeurs ou des firmes étrangères aux pays européens.

Seule en effet cette convention, à la différence de la Convention de Munich, semble répondre aux objectifs de libre circulation des marchandises puisqu'au faisceau de brevets nationaux du Brevet européen, la Convention de Luxembourg substitue un titre unique, doté d'effets juridiques uniformes sur le territoire de l'ensemble des pays membres et soumis au contrôle juridictionnel d'instances communes spécialisées et finalement de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Le brevet communautaire est doté par la Convention de Luxembourg d'un caractère *unitaire*, c'est-à-dire qu'il produit les mêmes effets dans l'ensemble des États membres, et ne peut être délivré, transféré, annulé ou s'éteindre que pour l'ensemble de ces pays.

Le brevet communautaire a de même un caractère *autonome*, soumis aux seules dispositions de la Convention qui l'institue et à certaines dispositions de la Convention de Munich, communes, par conséquent, au Brevet européen et au brevet communautaire (il s'agit essentiellement des procédures d'obtention de ces brevets).

La désignation dans une demande de brevet européen d'un des neuf États de la Communauté européenne vaut obligatoirement désignation de l'ensemble de ceux-ci (mais la Convention laisse subsister les brevets nationaux, valables uniquement dans le pays de délivrance). A l'instar de la Convention de Munich, il s'agit d'une convention « ouverte », un ressortissant d'un pays tiers peut obtenir un brevet communautaire.

La véritable originalité de la Convention est qu'elle institue bien un droit unique :

— dans sa substance, en réglementant d'une façon uniforme les modes d'exploitation des droits conférés par le brevet (application de la règle de l'épuisement des droits, licences contractuelles, exclusives ou non, licences de droit, licences obligatoires) alors que la Cour de Justice des Communautés européennes comme la Commission sont fréquemment confrontées à la complexité actuelle des clauses d'exploitation qui sont autant d'entraves déguisées à la liberté de circulation des marchandises et à la concurrence (1) ;

— par la procédure de règlement des litiges : afin d'éviter les risques d'incohérence d'une interprétation par les tribunaux nationaux et assurer le caractère véritablement unitaire du brevet communautaire, les contentieux de la validité, de l'annulation et des contrefaçons sont unifiés par la définition des compétences des juridictions nationales (notamment en matière de contrefaçon), l'institution d'instances spéciales communes (« divisions d'annulation », « chambres d'annulation ») auprès de l'office européen des brevets, et enfin par la désignation de la Cour de Justice des Communautés européennes pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions applicables au brevet communautaire (la Convention prévoyant que le règlement de procédure est adapté et complété, en tant que de besoin, conformément à l'article 188 du Traité instituant la C.E.E.).

Deux points ont soulevé d'emblée certaines réserves : d'une part la question de la langue d'obtention et des éventuelles traductions. On sait que la Convention de Munich permet à un État de suspendre les effets d'un brevet européen le désignant, à la production d'une traduction dans sa langue nationale. A la demande expresse de l'Italie, une possibilité de réserve ayant le même effet a été inscrite dans la Convention de Luxembourg.

De même, à la demande de la Grande-Bretagne, une faculté d'option est maintenue entre brevet européen et brevet communautaire (suspendant par conséquent l'effet unitaire de la désignation d'un ou de plusieurs pays de la C.E.E.). Il est prévu de mettre fin à ces limitations à l'unanimité des membres du Conseil (pendant les dix premières années, au moins, en ce qui concerne le droit d'option, et toujours, quant à l'exigence de traduction).

(1) cf. pour l'inventaire de ces clauses et l'appréciation de leur licéité au regard du droit communautaire par la C.J.C.E. et la Commission, Georges BONET « Propriétés intellectuelles » in Revue trimestrielle de droit européen » 1983 — 1, p. 98 à 155.

La Commission a récemment publié un très important « Règlement concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du Traité C.E.E. à des catégories d'accords de licence de brevets », intéressant les brevets nationaux comme les brevets européens et les futurs brevets communautaires, constituant un véritable code des clauses licites en la matière (Règlement C.E.E. n° 2349/84 de la Commission du 23.7.1984 — J.O.C.E. 16.8.84 n° L.219/15).

II. — LE PROBLÈME DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DU LUXEMBOURG

A. — L'état des ratifications

L'article 88 de la Convention de Luxembourg prévoit qu'elle entre en vigueur trois mois après le dépôt de l'instrument de ratification du dernier pays ayant procédé à cette formalité. Or, si la procédure a été conduite à son terme dans sept des pays signataires (1), la ratification de la Convention soulèverait en Irlande des difficultés constitutionnelles qui exigeraient un referendum autorisant en particulier la reconnaissance de la compétence juridictionnelle des instances communes spécialisées, en dérogation au principe de la souveraineté judiciaire nationale.

Quant au Danemark, non seulement la procédure de ratification de la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire n'y a pas été entamée, mais la Convention de Munich elle-même n'est toujours pas ratifiée par ce pays, signataire pourtant de l'une et l'autre en 1975 et 1973 ! L'autorisation parlementaire requérant une majorité des 5/6è, il est à craindre que cette situation ne se prolonge encore un certain temps...

B. — Les nouvelles adhésions

N'ayant pu obtenir, lors de son adhésion aux Communautés européennes, une dérogation (pendant vingt ans) à la règle de l'épuisement des droits ni l'exclusion jusqu'en 1992 du champ du brevet communautaire, des inventions dans le domaine des produits chimiques, pharmaceutiques, alimentaires et agricoles, la Grèce n'a pas signé la Convention de Luxembourg et pourrait trouver à présent un renfort auprès des deux derniers États adhérents qui ont demandé la même exclusion pendant une période transitoire.

Au terme de très longues discussions (2), dans lesquelles les deux parties (pays adhérents et Communauté) ont eu beaucoup de difficultés à tomber d'accord, une solution de compromis est finalement intervenue, en avril 1984, qui repose sur les points suivants (3) :

Dès l'adhésion, les deux pays adhérents s'engagent à rendre leur législation sur les brevets compatibles avec la libre circulation des marchandises et avec le niveau de protection de la propriété industrielle atteint dans la Communauté. Cela suppose en particulier :

a) pour l'Espagne, l'adoption des règles en matière de licence contractuelle, de licence obligatoire exclusive, de l'obligation d'exploitation du brevet, du brevet d'introduction ;

b) pour le Portugal, la suppression de l'obligation, pour jouir du droit conféré par un brevet délivré au Portugal, de fabriquer sur le territoire portugais le produit breveté ou le produit obtenu par un procédé breveté.

(1) En France, cette ratification a été autorisée par la loi n° 77-681 du 30 juin 1977, complétée par la loi n° 77-684 du même jour, concernant l'application de la Convention de Luxembourg.

(2) une difficulté supplémentaire est venue aussi du fait que la législation sur les brevets ne fait pas encore partie de ce qu'il est convenu d'appeler l'« acquis communautaire » et qui, seul, fait l'objet des négociations d'adhésion. En effet, les deux conventions sur les brevets, la Convention de Munich et la Convention de Luxembourg, ne sont pas encore entrées en vigueur car toutes les ratifications n'ont pas été réunies. D'où le fait que l'accord intervenu sur les brevets n'apparaît pas, mis à part les deux articles 47 et 209, dans le Traité d'adhésion lui-même, mais bien dans les protocoles 8 (Espagne) et 19 (Portugal).

(3) cf. analyse du Traité in « guide de l'élargissement » par M. Didier Buysse et protocoles 8 et 19 annexés aux Traités. J.O. des Communautés européennes 15.11.1985, p. 424 et s., p. 458 et s.,

Le renversement de la charge de la preuve : cette disposition s'appliquera dès l'adhésion en ce qui concerne les brevets relatifs aux procédés déposés à partir de cette date (1). Pour les brevets déposés antérieurement, elle s'appliquera au plus tard en 1992.

Dans le cas où le renversement de la charge de la preuve n'est pas d'application, les deux pays adhérents introduiront (2) une procédure judiciaire de « saisie description », permettant de faire procéder, en cas d'action en contrefaçon, à la description détaillée, sur les lieux de la contrefaçon et avec assistance d'huissier, des procédés litigieux.

En ce qui concerne les brevets se rapportant à des produits chimiques, pharmaceutiques, alimentaires ou phyto-sanitaires, les articles 47 et 209 du Traité disposent que le titulaire d'un tel brevet, déposé dans un ou plusieurs États membres à une époque où un brevet de produit ne pouvait être obtenu pour celui-ci en Espagne ou au Portugal, peut invoquer le droit que lui confère ce brevet pour empêcher l'importation dans le ou les États membres concernés du même produit en provenance des pays adhérents (même s'il y a été introduit par lui ou avec son consentement). Ce droit pourra être invoqué jusqu'à la fin de la troisième année suivant l'introduction de la brevetabilité du produit dans les deux nouveaux États membres (3).

Enfin, au plus tard en 1992, les deux nouveaux États membres auront adhéré aux deux Conventions de Munich et de Luxembourg. (Et ce en particulier en ce qui concerne la reconnaissance pleine et entière du brevet de produit).

Les traités d'adhésion aménagent ainsi une période transitoire et lient la réalisation de la liberté de circulation des marchandises à l'accomplissement de l'engagement souscrit par les nouveaux membres d'adapter leur législation sur les brevets pour porter la protection de la propriété industrielle au niveau atteint dans la Communauté.

La question est d'importance, étant donnée la faiblesse de la protection de la propriété industrielle dans les nouveaux pays membres et spécialement dans le plus grand d'entre eux, l'Espagne. En effet, ce pays qui représente un marché de près de 45 millions de personnes et dont l'industrie s'est considérablement développée et modernisée laisse par exemple la charge de la preuve de la contrefaçon à la victime et non à son auteur (à la différence des autres droits européens et de la Convention de Luxembourg), assure la protection des procédés de fabrication mais plus difficilement celle des produits finis (qui peuvent donc être contrefaits, au prix de légères modifications dans les procédés de fabrication) ou ne reconnaît pas la brevetabilité des produits chimiques et pharmaceutiques, secteur industriel à haute valeur ajoutée, gros consommateur d'innovation et l'un des « points forts » des pays de la C.E.E.

La libre circulation de produits fabriqués en Espagne (par des firmes espagnoles, mais aussi par des firmes européennes « délocalisées » vers ce pays ou par des firmes étrangères à la C.E.E., américaines ou japonaises par exemple, attirées par la moindre réglementation) introduirait à l'évidence de graves distorsions de concurrence tant en Espagne que dans les autres pays de la C.E.E. et même vis-à-vis de l'exportation, en faveur des produits fabriqués à moindre coût, hors des contraintes de la protection de la propriété industrielle en vigueur dans les autres pays membres.

(1) toutefois, dans le cas où il y a « double brevet », c'est-à-dire lorsqu'un procédé fait l'objet de deux brevets distincts (cas non exceptionnel car les dépôts de brevets en Espagne et au Portugal ne font pas l'objet d'un examen préalable), ce renversement de la charge de la preuve ne s'appliquera pas.

(2) Dans le cas espagnol, cette procédure sera introduite avec effet en 1992 ; dans le cas portugais, avec effet au 1/1/87.

(3) En effet, la jurisprudence communautaire, à travers divers arrêts de la Cour de Justice, a établi que dès qu'un produit est commercialisé dans un État membre (et les deux pays adhérents sont dans ce cas depuis le 1/1/86), il doit pouvoir être librement dans l'ensemble de la C.E.E. Pour se protéger, les Dix ont insisté pour obtenir cette dérogation à la libre circulation tant que les risques de contrefaçon ne seront pas contrecarrés par une protection solide du brevet de produit en Espagne et au Portugal. Le délai de 3 ans correspond à une estimation sommaire de « durée de vie » des produits éventuellement contrefaits.

Ainsi, cette dérogation, dans la mesure où les deux pays n'introduisent pas le brevet de produit avant 1992 (comme le prévoient les textes des protocoles), pourra ainsi être maintenue jusqu'en 1995.

C. — L'accord conclu à la conférence de Luxembourg en matière de brevet communautaire et les problèmes non résolus

L'extension, au moins potentielle, du champ d'application du brevet communautaire aux nouveaux pays membres n'en allait pas moins de pair avec de laborieuses négociations sur les modalités de l'entrée en vigueur de la Convention de Luxembourg. Ces négociations relancées par le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur remis en juin 1985 par la Commission au Conseil des Communautés européennes allaient aboutir lors de la Conférence intergouvernementale tenue à Luxembourg du 4 au 18 décembre 1985.

La Commission se prononçait en juin pour une entrée en vigueur rapide (en 1987) d'une convention qui « offrira d'importants avantages aux milieux industriels », fût-ce entre les seuls États en mesure de la ratifier (au prix d'une renégociation et d'une nouvelle signature et cela, dès 1985 !) et se prononçait également pour l'institution d'une Cour d'appel commune pour le brevet communautaire par un protocole signé dès 1986 pour entrer en vigueur dès 1987.

Si la Convention réunie à Luxembourg en décembre 1985 allait effectivement progresser sensiblement sur la question du contrôle juridictionnel, elle n'allait cependant pas parvenir à régler toutes les difficultés qui retardent l'entrée en vigueur de la Convention signée en 1975.

1) *Le protocole d'accord*

Les représentants des États membres ont paraphé (mais non signé) le 18 décembre à Luxembourg un protocole sur le règlement des litiges en matière de contrefaçon et de validité des brevets communautaires ; un protocole sur les privilèges et immunités de la Cour d'appel commune et un protocole sur le statut de cette Cour, enfin, un protocole relatif aux modifications apportées au texte initial de la Convention de Luxembourg (pour tenir compte du dispositif de contrôle finalement adopté avec le protocole sur le règlement des litiges qui entraîne une redéfinition de la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes, et qui n'a pas retenu les chambres d'annulation prévues à l'origine, lui substituant une Cour d'appel commune ; pour tenir compte aussi des réserves sur le mécanisme de financement, et préciser que l'unanimité des États membres sera toujours requise pour mettre fin à l'option entre brevet européen et brevet communautaire, décision qui aurait, selon les termes originels de l'article 86, pu être prise à la majorité après un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la Convention. La Conférence adoptait encore une déclaration relative à l'aménagement des législations nationales, dont l'objectif est l'harmonisation progressive ; une autre déclaration (à l'initiative de la France notamment) relative au fonctionnement de la Cour d'appel commune, afin d'aménager de concert la mise en place progressive de cette instance et de ses moyens de fonctionnement et donc de son financement ; enfin, une décision précisant la mission du Comité intérimaire quant à la mise en place des instances communautaires, qui prendra fin lors de la première réunion du comité restreint du Conseil d'administration de l'O.E.B.

Pour ce qui concerne le règlement des litiges, la Conférence a défini un accord qui prévoit le système suivant :

— d'une part, l'attribution à des juridictions nationales de première instance de la compétence à juger les litiges concernant la contrefaçon et la validité d'un brevet communautaire, leurs jugements sur la validité ayant valeur *erga omnes* sur l'ensemble du territoire des États membres (1) ;

(1) Une disposition originale limite cependant le nombre des juridictions compétentes, tant en première instance qu'en appel (pour la France, les Tribunaux de Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Lille, Limoges, Lyon, Nancy, Paris, Rennes et Toulouse sont déclarés territorialement compétents pour des ressorts déterminés ; de même, les Cours d'Appel d'Aix, Bordeaux, Colmar, Douai, Limoges, Lyon, Nancy, Paris, Rennes et Toulouse sont seules compétentes pour des ressorts évidemment eux aussi beaucoup plus larges que leurs ressorts de droit commun.)

Cette limitation a pour but d'éviter une trop grande disparité des décisions de première instance au gré de la multitude des juridictions. Ainsi, pour l'Italie, seuls sept tribunaux et sept Cours d'Appel sont reconnus compétents. Trois tribunaux et trois Cours pour la Grèce, comme pour la Grande-Bretagne, un seul tribunal et une seule Cour en Belgique et en Irlande. Il serait d'ailleurs souhaitable que les nouveaux États membres, lorsqu'ils adhéreront à la Convention, limitent eux aussi très strictement les juridictions compétentes. Or, l'Espagne envisage d'en désigner une vingtaine pour la première instance, ce qui est manifestement trop. La simplicité et l'efficacité du contrôle contentieux, c'est-à-dire sa rapidité, sont en effet un élément à défaut duquel l'intérêt du brevet communautaire serait très amoindri.

— et, d'autre part, la saisine par les juridictions nationales de deuxième instance d'une instance juridictionnelle commune aux États contractants appelée « Cour d'appel commune », ayant compétence exclusive pour juger en appel les recours contre les décisions de première instance pour autant qu'elles concernent la contrefaçon et la validité d'un brevet communautaire ; les décisions de cette instance commune lient ensuite les juridictions nationales de deuxième et, le cas échéant, de troisième instance (1) qui les incorporent au dispositif de leurs arrêts

Par ailleurs, la Cour d'appel commune sera compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'Accord en ce qui concerne les questions qui ne ressortent pas de sa compétence exclusive et qui sont soulevées devant les tribunaux nationaux.

Afin de garantir l'uniformité de l'ordre juridique communautaire, la Cour d'appel commune est, pour sa part, tenue de saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes à titre préjudiciel conformément à l'article 177 du Traité C.E.E. dès lors qu'il existe un risque d'interprétation discordante de l'Accord par rapport à ce Traité (2). La Cour de Justice des Communautés européennes peut encore être saisie par tout État membre ou par la Commission sans que ce recours ait d'effet sur une instance en cours afin de ne pas allonger exagérément les délais de procédure.

Par ailleurs, la Conférence a pu résoudre les questions que soulevaient encore le projet de protocole sur le statut de la Cour d'appel et celui sur les privilèges et immunités.

Les textes relatifs à ces différents points ont été paraphés par tous les Douze États membres de la Communauté élargie.

Néanmoins, la signature de l'accord ainsi réalisé est renvoyée (3) après qu'« aura été trouvée une solution aux problèmes en suspens, à l'unanimité des représentants des Gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil des Communautés ou du Comité intérimaire pour le brevet communautaire, et après une solution unanime d'éventuels problèmes, imprévus à la date d'adoption (de l'Accord), qui pourraient résulter du texte arrêté et des quatre protocoles ».

Si l'importante question du contrôle juridictionnel, instrument essentiel de l'unification du droit communautaire, des brevets a pu être résolue dans une large mesure, trois problèmes sont restés en suspens : celui des traductions des brevets tout d'abord, celui du financement des institutions nouvelles et de la répartition des taxes annuelles de maintien du brevet communautaire ensuite, mais surtout celui de l'entrée en vigueur de la Convention qui requiert sa ratification préalable par *tous* les États signataires.

2) Les problèmes non résolus à Luxembourg

Si la Conférence de Luxembourg a permis de progresser, essentiellement sur l'organisation du contrôle juridictionnel des droits conférés par le brevet communautaire, elle n'a pu que constater la persistance de deux difficultés (l'une, touchant aux effets du brevet commu-

(1) L'unité de la jurisprudence, aspect essentiel du caractère unitaire du régime du brevet communautaire, est ainsi assurée même si ce n'est qu'au deuxième degré d'instance. Si les juridictions nationales sont tenues de suivre les décisions de la Cour commune statuant sur la validité d'un brevet communautaire ou sa contrefaçon, elles demeurent néanmoins compétentes pour régler selon le droit du pays les questions connexes non régies par la Convention de Luxembourg : quantum des dommages et intérêts par exemple... La France a demandé, et obtenu, le développement progressif des moyens de fonctionnement de cette Cour afin d'en limiter les coûts au départ pendant la période où les taxes de maintien en vigueur des brevets communautaires, encore peu nombreuses et lentement progressives, n'apportent pas encore de ressources suffisantes. De même il a été précisé que seuls les avocats pouvaient représenter les parties dans la procédure, à l'exclusion des mandataires. Enfin, la question du siège a été renvoyée à une décision ultérieure, la France souhaitant la lier à celle du siège du futur Office communautaire des marques.

(2) l'intervention de la Cour de Justice des Communautés européennes s'analysera ainsi, aux termes de la Convention révisée, en une sorte de « pourvoi dans l'intérêt du droit communautaire », et non en un recours en cassation, qui devait, dans le système initialement prévu, assurer l'uniformité d'interprétation par les Chambres d'annulation.

(3) à une nouvelle Conférence que convoquera le Président du Conseil des Communautés.

nautaire selon les langues de délivrance, l'autre, le financement des institutions communes) mais surtout d'un problème majeur, celui de l'entrée en vigueur de la Convention de 1975, toujours suspendue à sa ratification par la totalité des États membres.

a) *La question des traductions*

A la différence du brevet européen dont chaque État peut exiger la production d'une traduction complète dans l'une de ses langues officielles pour lui reconnaître des effets sur son territoire (art. 65 de la Convention de Munich), la Convention de Luxembourg, en confirmant les trois langues officielles de la Convention de Munich : l'anglais, l'allemand et le français, édicte que le fascicule du Brevet communautaire, publié dans la seule langue officielle choisie, sera opposable dans tous les États contractants, sans qu'ils puissent exiger une traduction dans leur langue, en dehors des revendications qui doivent être simultanément publiées dans l'une des langues officielles de chacun de ces États (1).

Ce mécanisme, destiné à favoriser le dépôt de brevets communautaires, en épargnant à leur titulaires le coût de traductions multiples (2), a néanmoins été assorti d'une possibilité de réserve, que le Conseil des Communautés, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ou d'un État contractant, peut supprimer.

Ainsi, à la demande de l'Italie, dès la conclusion de la Convention de Luxembourg, une possibilité de réserve était introduite (art. 88) qui permettait à tout État contractant de déclarer que le titulaire d'un brevet communautaire ne pourrait se prévaloir dans cet État des droits conférés par ce brevet que s'il produisait auprès de l'O.E.B. une traduction du fascicule dans l'une des langues officielles de l'État ayant exprimé cette réserve.

Néanmoins, le même article prévoyait des possibilités d'exploitation par des tiers du brevet dès sa publication et avant même la production de la traduction (sous réserve d'indemnisation du titulaire).

Si la France avait souscrit à ces dispositions lors de la signature de la Convention sur le brevet communautaire, elle a joint sa voix à celle d'autres États membres lors de la Conférence de Luxembourg, pour demander une révision de la Convention sur ce point (3). Les représentants des États à la Conférence ont ainsi adopté une déclaration, annexée à l'Accord, chargeant le Comité intérimaire pour le Brevet communautaire, d'examiner les dispositions relatives aux traductions en prenant comme hypothèse la suppression des possibilités d'exploitation par des tiers entre la publication du brevet et sa traduction (art. 88, paragraphes 3 et 4). Une révision en ce sens aurait pour effet à l'égard des pays ayant usé de la faculté de réserve, d'aligner désormais le régime linguistique du brevet communautaire sur celui du brevet européen, en suspendant ses effets à la production d'une traduction par le titulaire, sauf, bien sûr, suppression de cette réserve par décision unanime du Conseil, et par conséquent avec l'accord de l'État ayant exprimé la réserve de l'art. 88.

b) *Le financement du système*

Le brevet communautaire ne présente de véritable intérêt pour les déposants qu'autant que son coût apparaît sensiblement moins élevé que l'addition des droits nationaux d'un brevet européen de même étendue.

(1) cette partie qui, en pratique, forme environ un dixième du texte du brevet, a essentiellement une portée juridique en résumant l'étendue de l'apport technique sur laquelle porte la délivrance du brevet. La demande de traduction dans chaque État ne peut porter que sur cette partie du brevet, à l'exclusion du fascicule qui, lui, contient l'intégralité de la description des procédés dans lesquels s'insère l'invention.

(2) coût qui peut atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs, s'agissant de textes dont la technicité requiert des traducteurs parfaitement au fait du contenu scientifique de l'invention comme des vocabulaires, qui l'expriment dans les diverses langues, avec, au surplus, toute la précision requise par la portée juridique des différentes versions.

(3) on rappellera que les demandes de brevets européens se répartissent ainsi entre les trois langues officielles de l'Office européen des Brevets : 60 % des demandes sont faites en langue anglaise, 30 % en langue allemande, et 10 % seulement en langue française.

Le mécanisme financier du brevet européen prévoit que le paiement de la recherche documentaire ainsi que la taxe du dépôt sont versés à l'Office européen des Brevets de Munich, les taxes annuelles de maintien étant versées à l'O.E.B. pendant l'examen de la demande puis partagées, à compter de la délivrance, par moitié entre l'Office et le ou les pays désignés.

Or, l'objectif étant de limiter le coût du brevet communautaire à l'équivalent de trois, ou quatre au plus, brevets nationaux, avec le même système de répartition, les ressources ainsi dégagées risquent d'entraîner un « manque à gagner » pour les États contractants, alors même que la mise en place des instances communautaires spécialisées aura pour contrepartie un besoin de financement accru.

D'ores et déjà, les Pays-Bas remettent en cause le mécanisme de financement prévu en demandant un reversement en rapport avec le montant de leurs taxes nationales, élevées.

En ce qui concerne la France, un examen attentif des incidences financières des dépôts de brevets nationaux, comparées à celles des brevets européens comme des brevets communautaires, doit conduire à une appréciation nuancée.

Au premier abord, le brevet national semble avoir tous les avantages : faible coût initial (250 F. de taxe de dépôt, 2 650 F. de montant forfaitaire de recherche documentaire, 500 F. de taxe de délivrance, puis une lente progressivité des taxes annuelles de maintien : 135 F. la première année, 266 F. la sixième, pour atteindre, la vingtième année, 3 025 F. en fin de validité du brevet), ces sommes finançant l'Institut national de la Propriété industrielle.

On observera cependant que la recherche documentaire est effectuée à La Haye par le département spécialisé de l'O.E.B. et facturé à l'I.N.P.I. en florins au coût réel au jour de délivrance du Brevet français. La différence entre le montant forfaitaire encaissé et le coût réel facturé finalement s'analyse en une subvention du contribuable français au demandeur de brevet français (étranger dans presque la moitié des cas). Lorsqu'on ajoutera qu'une demande de brevet européen suivant une demande de brevet français ayant fait l'objet d'une recherche documentaire favorable à l'O.E.B. est dispensée du renouvellement du paiement de la taxe de recherche, on percevra l'avantage qu'il y a, pour le déposant, à déposer d'abord une demande de brevet français, puis, en cas de recherche documentaire concluant à la « brevetabilité », à demander un brevet européen désignant d'autres pays adhérents à la Convention de Munich.

Certes, le développement du brevet européen d'abord, puis du brevet communautaire, peut avoir des répercussions défavorables sur le financement des Instituts nationaux, et pour la France, de l'I.N.P.I., effet encore accentué par la substitution progressive de brevets européens ou communautaires en début de validité (n'apportant aux Instituts nationaux qu'une part d'une taxe délibérément peu élevée) à des brevets nationaux en fin de validité et donc les plus rentables.

Mais on observera que la forte « mortalité infantile » des brevets français, plus faciles à obtenir mais moins « forts » juridiquement, limite considérablement la rentabilité du système puisque peu de brevets font finalement l'objet de taxes de maintien élevées, tandis que le surcoût des frais de recherche documentaire obère la rentabilité du début de validité des brevets, quand les taxes sont faibles.

Le mécanisme financier du brevet européen comme celui du brevet communautaire doit être apprécié au regard de cette analyse : les frais de recherche documentaire seraient entièrement à la charge du demandeur, sans financement par l'I.N.P.I. de la différence entre une taxe forfaitaire et le coût réel final de la recherche ; après une période transitoire marquée par la sortie du système de brevets nationaux rentables coïncidant avec l'entrée de brevets communautaires aux taxes initiales peu élevées et partagées, on peut penser que le système se stabiliserait avec un faible déchet de brevets abandonnés en début de validité, s'agissant de titre dont la validité a été sérieusement examinée, et un nombre croissant de brevets parvenant au terme de leur validité et par conséquent au maximum de leur rentabilité pour l'O.E.B. et les pays contractants qui se partagent les taxes annuelles.

Enfin, compte tenu de ces éléments, on doit mettre en regard les effets d'une politique de rentabilité à courte vue des instituts nationaux, d'une « logique de firme » d'un établissement

public (dont le rôle est radicalement changé par le transfert à des organes communautaires, des compétences de recherche documentaire, d'instruction et de délivrance du brevet, enfin de contrôle juridictionnel) et qui malgré cela pousseraient au renchérissement du brevet communautaire (1), avec les effets qu'on pourrait attendre d'un brevet délivré à la suite d'une procédure unique, pour tous les pays de la Communauté et pour un coût sensiblement inférieur à l'addition des taxes nationales.

Si plusieurs pays, dont la France, ont exprimé à la Conférence de Luxembourg le souhait d'une révision du mécanisme de financement du système, il convient d'en évaluer l'évolution après la période de « montée en puissance » et d'en préserver le caractère financièrement incitatif (qui est certainement le principal atout du brevet communautaire pour les déposants) quitte à réexaminer le fonctionnement des instituts nationaux dont les « intérêts » propres, voire la propension à la croissance administrative ne doit pas contrarier le développement de titres à la validité plus sûre et plus étendue, pour un coût relatif moindre, fût-ce au détriment des brevets nationaux apparemment plus rentables pour les différents Instituts auxquels ils procurent une part importante de leurs recettes.

Le développement de l'innovation que peut favoriser un brevet communautaire peu coûteux est sans doute à ce prix, ce qui n'interdit nullement de contrôler strictement les coûts de mise en place puis de fonctionnement des instances communautaires spécialement créées.

c) Le siège de la Cour d'Appel commune

Notamment à l'initiative de la France, le choix définitif de la ville siège de la future Cour d'appel commune a été renvoyé, en décembre 1985 à Luxembourg, à une prochaine Conférence ; l'emplacement le plus souvent envisagé est la ville de Luxembourg, auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes, mais la France souhaiterait par ailleurs que Strasbourg soit désigné comme futur siège de l'Office communautaire des marques, en raison notamment d'une tradition affirmée de la France dans ce domaine (à l'origine de la réglementation et principal déposant en Europe).

*
* * *

III. — L'IMPOSSIBLE ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE LUXEMBOURG : VERS UNE EUROPE A DEUX VITESSES ?

Si la Conférence de Luxembourg, malgré les progrès réalisés, essentiellement l'organisation du contentieux du brevet communautaire, a néanmoins laissé en suspens les questions du financement du système, des traductions éventuelles du fascicule et du siège de la Cour commune, elle a surtout achoppé sur un point capital : l'entrée en vigueur de la Convention de Luxembourg.

La Convention signée le 15 décembre 1975 par les neuf États membres qui composaient alors les Communautés européennes prévoyait dans son article 98 que ses dispositions entraient en vigueur « trois mois après le dépôt de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité ».

(1) afin de conserver un certain volume de ressources malgré la répartition prévue

Or l'échec, à six reprises !, devant le Parlement danois de la ratification (1) de la Convention de Munich laisse mal augurer d'une procédure de ratification de la Convention de Luxembourg qui n'est même pas entamée. Pour des raisons différentes, touchant à l'impossibilité de consentir par une loi ordinaire une délégation du pouvoir judiciaire à une instance internationale, l'Irlande n'apparaît pas non plus en mesure de procéder à cette ratification (2). Quant à la Grèce, faute d'avoir pu obtenir les aménagements qu'elle demandait au moment de son adhésion, elle n'a toujours pas signé la Convention qui, n'étant pas en vigueur, ne peut guère être opposée comme faisant partie de l'« acquis communautaire ».

On a vu que le Portugal et l'Espagne, s'ils se sont engagés à adhérer aux Conventions de Munich et de Luxembourg, ont obtenu un délai pour ce faire jusqu'en 1992.

Selon le Livre blanc rédigé à la demande du Conseil sur l'achèvement du Marché intérieur, compte tenu des difficultés persistantes qui retardent l'entrée en vigueur de la Convention et considérant que le brevet communautaire doit apporter « d'importants avantages aux milieux industriels », la Commission se déclare « en faveur d'une solution dans laquelle la Convention entrerait en vigueur immédiatement, au moins parmi les États membres qui sont en mesure de la ratifier ». Le Conseil « Marché intérieur » réuni le 7 octobre 1985, était saisi d'une initiative allemande tendant à la révision de la Convention de Luxembourg pour en permettre l'entrée en vigueur entre les pays à même d'en déposer les instruments de ratification. Un nouveau Conseil Marché intérieur confirmait le 12 décembre son souhait de hâter l'entrée en vigueur et renvoyait à une prochaine réunion, après la fin de la Conférence de Luxembourg, la solution à ce problème.

Cette hypothèse a d'ailleurs inspiré les travaux de la Conférence de Luxembourg puisque dans le projet de texte révisé de la Convention, l'article 98 surbordonnant l'entrée en vigueur au parachèvement des ratifications est supprimé tandis que le préambule de l'« Accord en matière de brevets communautaires » paraphé par douze États membres, tout en rappelant qu'un régime communautaire des brevets contribuerait à la réalisation des objectifs fondamentaux du Traité de Rome, au premier rang desquels l'abolition des obstacles à la libre circulation des marchandises, exprime la conviction des parties contractantes « qu'une mise en vigueur graduelle du système du brevet communautaire, caractérisé par l'instauration au cours d'une période transitoire d'un brevet unitaire produisant des effets au-delà des frontières nationales pour une majorité des États membres, permettra aux inventeurs et aux entreprises d'en apprécier les avantages par rapport aux régimes de brevets nationaux et de brevets européens qui continueront d'être à leur disposition ».

Peu après la Conférence de Luxembourg de décembre 1985 qui avait donc expressément envisagé la possibilité d'une renégociation de la Convention pour permettre une entrée en vigueur immédiate entre les seuls États en mesure de mener la procédure de ratification à son terme, mais renvoyé cependant la solution de ce problème capital à l'examen du Conseil et à une nouvelle Conférence (3), le Parlement européen allait à son tour examiner cette question.

Le 16 janvier 1986, le Parlement européen adoptait une proposition de résolution (4) qui, tout en soulignant « l'importance d'une convention sur les brevets qui soit applicable dans l'ensemble de la Communauté européenne »,... « estime néanmoins indispensable, pour préserver la compétitivité des entreprises communautaires sur le marché mondial, que la Convention soit maintenant appliquée sans délai dans les États membres qui ont déjà ratifié la Convention sur le brevet communautaire de 1975 », et après avoir invité les États membres, qui ne l'ont pas encore fait, à ratifier la Convention, « invite le Conseil à trouver, lors de sa prochaine réunion sur le marché intérieur, une solution au problème de l'entrée en vigueur progressive de la Convention, afin que les textes paraphés à Luxembourg puissent être signés ».

(1) ratification qui requiert une majorité des cinq sixièmes au Folketing.

(2) sauf si le transfert apparaît comme la conséquence du Traité de Rome. D'aucuns soutiennent que la rédaction des traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui s'engagent à signer et à ratifier les Conventions de Munich et de Luxembourg « dans le cadre des obligations qui leur incombent au titre du Traité de Rome » pourrait suggérer une nouvelle interprétation, moins formaliste, des dispositions constitutionnelles irlandaises et permettre la reconnaissance de la compétence de la Cour d'Appel commune comme corollaire de l'adhésion aux traités C.E.E.

(3) cf. Acte final paraphé à Luxembourg le 18 décembre 1985

(4) déposée par MM. Von Vogan, Chanterie et Klepsch au nom du groupe du Parti populaire européen.

Commission, Conseil, Parlement européen, il semblerait donc se dégager une opinion majoritaire au sein de toutes les Institutions communautaires en faveur d'une renégociation et d'une entrée en vigueur entre les seuls pays en mesure de mener la ratification à son terme, soit la France, l'Allemagne Fédérale, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Italie. Les partisans de cette entrée en vigueur restreinte font valoir que le régime du brevet communautaire aurait ainsi la possibilité de démontrer ses avantages et permettrait de lever les réticences des pays qui diffèrent leur ratification.

Mais cette opinion n'est pas unanimement partagée, certains représentants craignant que cette application restreinte ne pérennise l'abstention de l'Irlande et du Danemark et surtout n'encourage les nouveaux États membres, Grèce, Espagne et Portugal à demander la renégociation des dispositions de fond de la Convention avant d'y adhérer. Enfin, outre que cette application restreinte consacrerait une « Europe à deux vitesses » évidemment étrangère à l'esprit même des Traités instituant les Communautés européennes, on ne peut pas exclure le risque que les pays hors champ d'application du brevet communautaire ne mettent à profit les inégalités actuelles de protection, pérennisant les distorsions de concurrence au détriment des pays ayant accepté la discipline du régime unifié du brevet communautaire.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 AVRIL 1986

Rappelant que le principe même du Traité de Rome réaffirmé solennellement en juin 1985 dans le Livre blanc de la Commission sur le Marché intérieur puis au Conseil européen de Luxembourg le 4 décembre 1985 est « la création d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée » ; et que la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire est l'un des éléments constitutifs de cet espace sans frontières ;

Considérant que le régime du Brevet communautaire ne prend tout son sens qu'autant qu'il s'étend à tout l'espace communautaire pour y favoriser l'avènement d'un grand marché intérieur doté de règles uniformes et qu'une application par trop restreinte du champ d'application du brevet communautaire lui ôterait à peu près tout intérêt par rapport au régime actuel du faisceau de brevets nationaux désignés dans un brevet européen ;

Considérant qu'une application restreinte à certains pays du brevet communautaire est contraire à l'esprit de la Convention de Luxembourg dont les signataires ont entendu, selon les termes mêmes du préambule, donner au brevet communautaire des « effets unitaires et autonomes » sur leurs territoires ;

Considérant que la révision de la Convention de Luxembourg, pour en permettre l'entrée en vigueur immédiate à l'égard des seuls pays en mesure d'en mener à bien la ratification, exige une renégociation diplomatique de l'article 98 et le renouvellement des procédures nationales de ratification ;

La Délégation,

— est d'avis que cette renégociation s'accompagne d'une déclaration des pays signataires, n'ayant pas encore entamé la procédure de ratification, d'engager cette procédure ; et d'une déclaration des nouveaux États membres, renouvelant leur engagement d'une adhésion à la Convention avant 1992, sans remise en cause du dispositif de la Convention ni des protocoles annexés aux traités d'adhésion ;

— insiste pour que soient préservés les caractères originaux de la Convention de Luxembourg qui institue un régime à la fois unitaire et autonome des droits conférés par le brevet communautaire ;

— souscrit pleinement à la déclaration, annexée à l'Accord paraphé à Luxembourg le 18 décembre 1985, prenant acte de « l'engagement du gouvernement de chacun des États membres où ces travaux n'ont pu être achevés ou n'ont pas encore été entamés, d'œuvrer afin que leurs législations en matière de brevets nationaux soient aménagées de manière à les adap-

ter, dans toute la mesure du possible, aux dispositions correspondantes de la Convention sur le brevet européen, de l'Accord en matière de brevets communautaires et du Traité de coopération en matière de brevets. »

— rappelle l'engagement, souscrit par l'Espagne et le Portugal dans les protocoles annexés aux Traités d'adhésion, de « rendre dès l'adhésion leur législation sur les brevets compatible avec les principes de la libre circulation des marchandises et avec le niveau de protection de la propriété industrielle atteint dans la Communauté (en particulier dans les domaines des règles de licence contractuelle, de la licence obligatoire exclusive, de l'obligation d'exploitation du brevet ainsi que du brevet d'introduction, en ce qui concerne l'Espagne, et en supprimant la discrimination qui réserve au Portugal la protection d'un droit exclusif d'exploitation aux produits fabriqués sur le territoire de cet État) ; et souhaite que la Grèce, le Portugal et l'Espagne, lorsqu'ils adhéreront à la Convention de Luxembourg, soit au plus tard en 1992, définissent, à l'instar des pays signataires de la Convention, un nombre très restreint de juridictions de première instance et d'appel compétentes en matière de brevet communautaire ;

— souhaite que soit rapidement mise en œuvre, dans l'esprit de la déclaration de Luxembourg et des Traités d'adhésion, une harmonisation des droits nationaux (dont l'incidence demeurerait d'ailleurs importante même après l'entrée en vigueur de la Convention de Luxembourg), harmonisation qui, non seulement doit rapprocher les procédures contentieuses (charge de la preuve pesant sur le contrefacteur, faculté d'injonction de faire cesser, même en cours de procédure, une contrefaçon présumée), mais doit aussi assurer l'unité du champ d'application de la protection de la propriété industrielle en couvrant notamment les produits chimiques et pharmaceutiques, les produits alimentaires et phyto-sanitaires ;

— considère que l'effort d'harmonisation des États membres doit être accompagné par le développement de règlements ad hoc de la Commission et un strict respect de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en la matière ;

— considère, en effet, que l'harmonisation des droits nationaux n'est pas moins importante pour les progrès de l'instauration d'un grand marché intérieur que l'application de la Convention sur le brevet communautaire ;

— souhaite que soit prorogée la possibilité d'option en faveur du brevet européen par tout déposant désignant un État membre, même après l'entrée en vigueur du Brevet communautaire, et que cette faculté d'option ne puisse être supprimée qu'à l'unanimité des États ayant ratifié la Convention de Luxembourg, au moins pendant les dix premières années de mise en œuvre de la Convention ;

— enfin, sur les autres questions non résolues par la Conférence de Luxembourg de décembre 1985, est d'avis :

- de réviser le régime linguistique pour l'aligner sur celui de la Convention de Munich ou à tout le moins de permettre à chaque État d'exiger la traduction de l'ensemble du fascicule dans une des trois langues officielles de l'O.E.B. autre que la langue de délivrance ;

- de veiller strictement à la gestion la plus économique possible du système et en particulier lors de la mise en place de la Cour d'Appel commune, mais de fixer au plus bas niveau possible les taxes de dépôt et de maintien du futur brevet communautaire dont l'intérêt principal est un coût nettement inférieur à celui d'un brevet européen de même validité géographique ; et cela en révisant au besoin le fonctionnement des instituts nationaux, en ajustant strictement leurs moyens à leurs nouvelles compétences, compte tenu du développement du rôle des organismes communautaires ;

- de rechercher un équilibre dans l'implantation des sièges des futurs organismes communautaires : au cas où la Cour d'Appel commune serait située à Luxembourg, que soit prise en considération la candidature de la ville de Strasbourg comme siège du futur office communautaires des marques.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale et de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

CHAPITRE VI

ENSEIGNEMENT

LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES A PROPOS D'UN SYSTÈME GÉNÉRAL DE RECONNAISSANCE DES DIPLÔMES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur : M. Michel Miroudot, Sénateur

- I. — Le principe de liberté d'établissement et les lenteurs de sa mise en œuvre
- II. — La nouvelle impulsion donnée à l'achèvement du marché intérieur et les difficultés prévisibles
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 10 avril 1986

* * *

I. — LE PRINCIPE DE LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT ET LES LENTEURS DE SA MISE EN ŒUVRE

L'histoire abonde en exemples qui montrent que les choses de l'esprit se jouent des frontières politiques et les universités médiévales, de Paris à Cracovie, de Tübingen à Bologne, accueillait des étudiants de toute l'Europe, bien avant que celle-ci envisageât de se doter d'institutions communautaires.

Mais, parallèlement, les professions, périodiquement, s'organisaient pour restreindre leur accès soit à des membres cooptés, soit aux seuls impétrants pouvant exciper d'une formation ou de diplômes reconnus à l'exclusion de tout autre titre ou expérience.

Le conflit entre ces deux observations : l'intensité des échanges et finalement les parentés entre les formations universitaires, d'une part, et le cloisonnement (pour ne pas dire le corporatisme) national des professions n'est pas moins vif dans l'Europe contemporaine.

Or, au principe même du Traité instituant la Communauté européenne, il y a la libre circulation des personnes et la liberté d'établissement.

A. — Les principes

Ces principes font d'ailleurs l'objet de dispositions explicites dans le Traité de Rome, contenues dans son Titre III.

1) *Les dispositions du Traité de Rome*

Pour fonder en droit la proposition de directive, la Commission se réfère notamment, ainsi, aux articles 3 c, 49, 52 à 57 et 66 du traité instituant la Communauté Économique Européenne.

On rappellera :

— que l'article 3 c du traité, proclame « l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes » ;

— que l'article 7 prohibe « toute discrimination exercée en raison de la nationalité », sauf disposition particulière prévue par le traité ;

— que l'article 48 proclame que « la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté » ; et qu'elle implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

- de répondre à des emplois effectivement offerts,
- de se déplacer à cet effet librement sur les territoires des États membres,
- de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
- de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

Mais le même article précise que ces dispositions ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ;

— que l'article 49 prévoit que, dès l'entrée en vigueur du traité, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, par voie de directives ou de règlements « les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs » ;

— que les articles 52 à 57 prévoient l'instauration progressive de la liberté d'établissement, cette liberté comportant l'accès aux activités non salariées et leur exercice ; l'article 54 prévoit expressément que :

« avant la fin de la première étape, le Conseil arrête à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée, un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement qui existent à l'intérieur de la Communauté. La Commission soumet cette proposition au Conseil au cours des deux premières années de la première étape.

Le programme fixe, pour chaque catégorie d'activités, les conditions générales de la réalisation de la liberté d'établissement et notamment les étapes de celle-ci.

Pour mettre en œuvre le programme général ou, en l'absence de ce programme, pour accomplir une étape de la réalisation de la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée, statue par voie de directives, à l'unanimité jusqu'à la fin de la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. » ;

— enfin, l'article 57 dispose que :

« afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, arrête, en statuant à l'unani-

mité au cours de la première étape et à la majorité qualifiée par la suite, des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres. » (1)

Aux mêmes fins, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, arrête, avant l'expiration de la période de transition, les directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci. L'unanimité est nécessaire pour les matières qui, dans un État membre au moins, relèvent de dispositions législatives et pour les mesures qui touchent à la protection de l'épargne, notamment à la distribution du crédit et à la profession bancaire, et aux conditions d'exercice, dans les différents États membres, des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques. Dans les autres cas, le Conseil statue à l'unanimité au cours de la première étape et à la majorité qualifiée par la suite.

En ce qui concerne les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la libération progressive des restrictions sera subordonnée à la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres. »

Les articles 59 à 66 étendent ces principes aux prestations de services et notamment aux activités de caractère industriel, commercial, artisanal, ainsi qu'aux professions libérales.

Les seules exceptions reconnues sont les activités qui impliquent dans un État la participation à l'exercice de l'autorité publique, les réglementations nationales « justifiées » par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, et enfin les activités que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide de soustraire à l'application des principes de liberté d'établissement et de libre prestation de service.

Ainsi, un principe se dégage avec force : celui de la non discrimination au regard de la nationalité dans l'accès aux professions à la seule exception « des emplois dans l'administration publique ».

Ceux aussi de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

Mais la portée de ces principes dans le cours de la construction européenne a été précisée par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

2) *La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*

En effet, saisie de nombreuses reprises de difficultés d'application des dispositions du Traité de Rome, la Cour de Justice a été amenée à en préciser la portée et a consacré l'application directe à l'expiration de la période de transition de la règle du « traitement national » (c'est-à-dire de l'égalité de traitement de tous les ressortissants de la C.E.E., la non discrimination en raison de la nationalité dans l'accès aux professions dans un État membre par rapport aux règles qu'il impose à ses propres citoyens, sans qu'il soit besoin que des directives interviennent pour assurer l'application de cette règle du traitement national).

Le célèbre Arrêt *Reyners* du 21 juin 1974 (Rec. 1974, p. 650 et s.) avait déjà affirmé cet effet direct du principe de non discrimination, rendant, à l'expiration de la période de transition, « superflues » les directives pour la mise en œuvre de la règle du traitement national, mais aussi que les directives prévues par le chapitre du Traité, relatif au droit d'établissement « n'ont pas cependant perdu tout intérêt puisqu'elles conservent un champ d'application important dans le domaine des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif du droit de libre établissement » (cf. aussi Arrêt *R.H. Patrick* du 28 juin 1977, Rec. 1977, p. 1205 et s.).

(1) On observera que l'Acte unique européen, signé par les Douze le 28 février 1986 et modifiant le Traité de Rome, prévoit que « l'unanimité est nécessaire pour des directives dont l'exécution dans un État membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques. »

Mais la Cour a rendu aussi plusieurs décisions rappelant que relève du programme général et de directives du Conseil, la suppression des disparités entre « les conditions auxquelles est soumise par les différentes législations nationales, l'acquisition d'une qualification nationale » (Auer — 7 février 1959, Rec. 1979 p. 448 et s.). Néanmoins, la Cour a précisé que ces directives n'étaient pas indispensables à l'application de la liberté d'établissement lorsque les dispositions législatives et réglementaires déjà en vigueur dans l'État en cause en permettaient l'exercice (Auer, précité).

La Cour a reconnu la faculté pour les États, en se livrant à une appréciation de fait, de décider si une reconnaissance prononcée par une instance universitaire peut valoir, par-delà son effet académique, en tant que titre d'habilitation professionnelle, mais a précisé que « la circonstance qu'une législation nationale ne prévoit une reconnaissance d'équivalence qu'à des fins universitaires ne justifie pas, à elle seule, le refus de reconnaître une telle équivalence comme titre d'habilitation professionnelle ».

Ainsi, la jurisprudence de la Cour de Justice éclaire l'interprétation des dispositions du Traité qui prévoient à la fois :

— un programme *général* accompagné (ou remplacé) par des directives pour accomplir la réalisation de la liberté d'établissement dans des activités déterminées (art. 54) ;

— des directives visant à la « reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres », afin de « faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice » (art. 57) ;

— et des directives « visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci (art. 57).

Dès lors, les instances communautaires pouvaient choisir, pour l'accomplissement des principes de liberté d'établissement et de libre prestation de service, de procéder par voie de directives :

— soit à l'harmonisation des formations et des conditions d'exercice de certaines professions déterminées (1) ;

— soit à la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres.

Elles ont poursuivi concurremment les deux voies avant de prendre la décision, assortie d'un certain « effet d'annonce » politique, d'adopter une méthode plus expéditive sinon expédiente qui a abouti à la directive qui fait l'objet des présentes conclusions.

B. — La méthode de l'harmonisation préalable et les directives concernant certaines professions

Les différents organes des Communautés se sont très tôt préoccupés de mettre en œuvre concrètement cette liberté d'établissement mais ont tout d'abord choisi de procéder par harmonisation préalable des formations conduisant aux habilitations professionnelles. Cette harmonisation menée à bien, non sans de grandes difficultés, a été consacrée par l'adoption de directives qui réglementent pour tout l'espace communautaire la liberté d'établissement des membres de certaines professions, tandis que pour d'autres, les directives demeurent à l'état de projets, parfois depuis de longues années, faute d'accord au niveau politique.

Il s'agit essentiellement de professions médicales, paramédicales (médecins, sages-femmes, pharmaciens, infirmiers, dentistes), mais aussi des vétérinaires, des avocats, des architectes... (2).

(1) à l'exception des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques pour lesquelles la libération progressive est « subordonnée à la coordination des conditions d'exercice ».

(2) Communication de la Commission au Conseil (com. 81-186 final) et rapports de M. Olaf SCHWENCKE — PE 80-077 et de Mme Elise BOOT — PE 77-091 des 17 septembre 1982 et 13 février 1984.

Directives adoptées par le Conseil concernant des professions dont l'accès est subordonné à un titre d'enseignement supérieur :

Directives	Date de transmission par la Commission au Conseil	Date d'adoption par le Conseil
-------------------	--	---------------------------------------

Médecins (1)

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecins et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services	3.3.1969 (J.O. C 54 du 28.4.1969)	Directive 75/362/CEE du 16 juin 1975 (J.O. L 167 du 30.6.1975)
--	-----------------------------------	--

Cette directive a été incorporée au droit français par la loi n° 76-1288 du 31 décembre 1976, modifiée par la loi n° 84-391 du 25 mai 1984.

Avocat (2)

Directive tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats	7.4.1969 (J.O. C 78 du 20.6.1969) et du 19.8.1975 (J.O. C 213 du 17.9.1979)	Directive 77/249/CEE du 22 mars 1977 (J.O. L 78 du 26.3.1977)
--	---	---

Infirmiers responsables des soins généraux (3)

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmiers responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.	14.10.1969 (J.O. C 156 du 8.12.1969)	Directive 77/249/CEE du 27 juin 1977 (J.O. L 176 du 15.7.1977)
---	--------------------------------------	--

Cette directive a été incorporée au droit français par la loi n° 80-527 du 12 juillet 1980.

Dentistes

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation des services.	3.3.1969 (J.O. C 54 du 28.4.1969)	Directive 78/686/CEE du 25 juillet 1978 (J.O. L 233 du 24.8.1978)
---	-----------------------------------	---

Cette directive a été incorporée au droit français par la loi n° 80-1040 du 23 décembre 1980, modifiée par la loi n° 84 391 du 25 mai 1984.

(1) Modifiée par les directives 81/1057/CEE du 14.12.1981 (J.O. L 385 du 31.12.1981) et 82/76/CEE du 16.1.1982 (J.O. L 43 du 15.2.1982).

(2) Il s'agit de la libre prestation de services : représentation en justice et plaidoirie et non de la liberté d'établissement pleine et entière.

(3) Modifiée par la directive 31/1057 du 14.12.1981/J.O. L 385 du 31.12.1981.

Directives	Date de transmission par la Commission au Conseil	Date d'adoption par le Conseil
-------------------	--	---------------------------------------

Vétérinaires (1)

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.	1.6.1970 (J.O. C 92 du 20.7.1970)	Directive 78/1026/CEE du 18 décembre 1978 (J.O. L 362 du 23.12.1978)
--	-----------------------------------	--

Cette directive a été incorporée au droit français par la loi n° 82-899 du 20 octobre 1982.

Sages-femmes

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de sage-femme et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation des services.	12.12.1969 (J.O. C 18 du 12.2.1970)	Directive 80/154/CEE du 21 janvier 1980 (J.O. L 33 du 11.2.1980)
--	-------------------------------------	--

Cette directive a été incorporée au droit français par la loi n° 84-391 du 25 mai 1984.

Architectes

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.	16.5.1967 (J.O. C 239 du 4.10.1967)	Directive 85/384/CEE du 10 juin 1985 (J.O. L 223 du 21.8.1985)
--	-------------------------------------	--

Pharmaciens

Directive visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement pour certaines activités du domaine de la pharmacie.	3.2.1981 (J.O. C 35 du 18.2.1981)	Directive 85/433/CEE du 16 septembre 1985 (J.O. L 253 du 24.9.1985)
---	-----------------------------------	---

Propositions transmises au Conseil et non encore adoptées

Ingénieurs

Directive fixant les modalités des mesures transitoires pour l'accès aux activités de recherche, de création, de consultation et d'application du domaine technique et leur exercice.	8.5.1969 (J.O. C 99 du 30.7.1969)
---	-----------------------------------

Médecins généralistes

Directive relative à une formation spécifique en médecine générale	11.12.1984 (J.O. C 13 du 15.1.1985).
--	--------------------------------------

(1) Modifiée par les directives 81/1057/CEE du 14.12.1981 (J.O. L 385 du 31.12.1981 et 82/76/CEE du 16.1.1982 (J.O. L 43 du 15.2.1982).

C. — La reconnaissance académique des diplômes

Concurremment à l'harmonisation, fatalement lente et malaisée, des conditions de formation conduisant à des professions déterminées, les Communautés européennes ont envisagé de promouvoir un système généralisé d'équivalence académique des diplômes, titres, certificats, qui sanctionnent les cursus universitaires dans les différents États membres (1).

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il existe une Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (2).

Tous les États membres de la C.E.E. ont procédé à sa ratification.

De son côté, la Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires établit la reconnaissance de ces périodes d'études (3), tandis que la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires prévoit la reconnaissance académique des titres universitaires étrangers (4). La première a été ratifiée par tous les États membres de la C.E.E. (sauf la Grèce), la seconde également (sauf la Grèce et le Luxembourg).

Le titre de la proposition de directive qui fait l'objet des présentes conclusions pourrait prêter à confusion ; celle-ci ne vise pas, en fait, à proprement parler la « reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur » mais plutôt la reconnaissance mutuelle de la capacité à exercer une profession réglementée dans n'importe quel État membre, dès lors que cette capacité a été reconnue dans un État de la Communauté et selon les règles propres à cet État, ses exigences plus ou moins grandes quant à la formation, aux diplômes...

Des travaux se poursuivent cependant à Bruxelles au sein des réunions périodiques du groupe des représentants des Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes, mis en place par la Commission des Communautés.

L'objet des travaux de ce groupe qui s'est réuni périodiquement correspond, lui, véritablement à la notion française d'« équivalence » dans les cursus universitaires, permettant la prise en compte d'un diplôme de base (sanctionnant les études secondaires) ou d'un diplôme intermédiaire ou encore d'une période d'étude (années universitaires, propédeutiques, diplômes de premier ou deuxième cycle quand les études sont divisées comme en France, ou encore diplômes d'écoles supérieures), obtenus dans un État membre pour poursuivre ces études dans un autre État de la Communauté et s'insérer dans un cursus universitaire de cet État.

Ainsi, la reconnaissance de diplômes obtenus à l'étranger ou de périodes d'études effectuées hors de France a pour objectif de permettre à un candidat ne possédant pas les titres requis pour entreprendre ou poursuivre des études supérieures en France de le faire néanmoins en considération des titres étrangers qu'il possède.

Les reconnaissances de diplômes ne conduisent donc qu'à des dispenses d'études ; elles ne permettent pas de substituer à un titre étranger un titre français avec tous les avantages qui y sont attachés, notamment les effets civils ; ce sont des reconnaissances « académiques ».

De façon générale, la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études effectuées à l'étranger s'établit selon deux méthodes :

— l'une fondée sur une réglementation nationale qui fixe unilatéralement la correspondance entre tel diplôme étranger et tel diplôme français. Les équivalences ainsi définies ont une portée générale ; (5)

— l'autre fondée sur l'examen individuel des dossiers des candidats.

(1) Communication de la Commission au Conseil (Com. 81/186 final) et rapport de M. Olaf SCHWENCKE PE 80-077 et de Mme Elise BOOT PE 77-091 des 17 septembre 1982 et 13 février 1984.

(2) Série des Traités européens n° 15, Paris 11.12.1953 — Protocole de cette Convention — Série des Traités européens n° 49, Strasbourg 3.3.1964.

(3) Série des Traités européens n° 21, Paris 15.12.1956

(4) Série des Traités européens n° 32, Paris 14.12.1959.

(5) éventuellement consacrées par des accords bilatéraux, soit entre universités, soit entre États. Ainsi, la France et l'Italie ont-elles conclu de tels accords.

On observera qu'en France même, la méthode du classement des diplômes, à la base d'un système fixe d'équivalences, a été abandonnée il y a près de vingt ans, au profit de l'autonomie des établissements qui statuent après avis d'une commission ad hoc, sur les éléments de fait produits par chaque impétrant.

Le responsable de l'établissement peut demander des informations sur les études dont l'admission en équivalence avec des certificats ou diplômes français est demandée, auprès du Centre national d'information pour la reconnaissance académique des diplômes.

Ce Centre joue un rôle d'information et de conseil auprès des universités, des établissements d'enseignement supérieur, des services culturels français à l'étranger et des organismes publics étrangers à vocation culturelle. Il répond également à toute demande écrite d'information émanant de particuliers et d'entreprises publiques ou privées ayant à résoudre un problème de reconnaissance de diplômes relatif à la poursuite des études ou à l'exercice d'une activité professionnelle (1).

Le Centre est intégré aux services du ministère de l'Éducation nationale, Direction de la coopération et des relations internationales.

Une fois signifiée au demandeur, la décision, quoique généralement non motivée, n'en est pas moins susceptible de recours devant le juge administratif qui pourrait, le cas échéant, sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation.

Ce système a l'avantage de conserver aux reconnaissances d'équivalences une indispensable souplesse. En effet, la diversification croissante des enseignements, non seulement avec l'apparition de nouvelles disciplines, mais aussi avec l'éclatement de ces enseignements en « certificats », « unités de valeur », et autres « modules » panachés dans la plupart des cursus universitaires, diversification appelée, d'ailleurs, à s'accroître plutôt qu'à se réduire, explique l'abandon en France du système rigide d'équivalences au profit d'une appréciation in concreto de chaque dossier, au regard de demandes précises (2). Or, cette diversité est bien évidemment beaucoup plus grande encore entre tous les cursus européens.

Établir un système généralisé d'équivalences entre l'ensemble des « certificats, titres et diplômes » délivrés par les douze États membres serait non seulement une gageure théorique supposant d'abord un ordinateur de bonne taille pour traiter des milliers de données et leurs millions de combinaisons mais serait surtout source de rigidités dans des matières où l'adaptation souhaitable des formations se heurte déjà à bien des obstacles.

Le mieux serait sans doute de laisser à chaque établissement de chaque pays membre le soin, selon la méthode prévalant actuellement en France, d'apprécier in concreto la valeur des études déjà accomplies ainsi que l'aptitude à s'insérer dans le cursus où l'étudiant souhaite s'inscrire, sans acception de l'État membre où ont été acquis les diplômes dont l'admission en équivalence est demandée. Sous réserve, bien sûr, de recours juridictionnels contre d'éventuelles discriminations étrangères à la seule appréciation des titres présentés et des aptitudes à poursuivre les études souhaitées.

II. — LA NOUVELLE IMPULSION DONNÉE A L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES

La lenteur de la procédure d'harmonisation par directives spécifiques comme les difficultés, voire l'impossibilité, d'élaboration d'un système général d'équivalence académique des

(1) En ce qui concerne les études de pharmacie, médecine et odontologie qui ont fait l'objet de directives particulières harmonisant les formations, la reconnaissance des diplômes relève du ministère de l'Éducation nationale.

(2) Ainsi, un diplôme de l'École du Louvre peut-il être pris en compte pour dispenser de X unités de valeur d'histoire, et certaines unités déterminées mais ne conférer aucune équivalence en chimie ou en langue et civilisation anglaises...

diplômes, ont conduit les organes communautaires à choisir une autre voie, celle de la présomption générale d'équivalence des formations, débouchant sur une liberté de principe, d'accès aux professions, les restrictions étant exceptionnelles, justifiées, admises par les autres États, et leur application susceptible de contrôle.

A. — La présomption d'équivalence ; analyse du projet de directive

1) *Les orientations : Conseils, Rapport Adonnino, Livre Blanc sur le marché intérieur*

Ainsi, le Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984) chargeait-il un comité ad hoc de faire des propositions permettant de « parvenir dans un délai rapproché, et en tout cas avant la fin du 1^{er} semestre 1985... à un système général d'équivalence des diplômes universitaires, de manière à rendre effectif le droit de libre établissement au sein de la Communauté ».

A cette orientation, le rapport du comité présidé par M. Adonnino allait répondre de la manière suivante (1) : « Pour certaines professions libérales, la reconnaissance mutuelle des diplômes ou autres attestations d'examen et/ou des conditions requises en vue de l'établissement et de la libre prestation de services a été obtenue (par exemple pour les médecins, les dentistes, les vétérinaires). Dans d'autres domaines, cette reconnaissance mutuelle se heurte encore à des difficultés considérables. Celles-ci sont dues, d'une part, à la diversité des diplômes d'études supérieures (par exemple pour les architectes ou les ingénieurs) et, d'autre part, également aux différences entre les filières de formation qui existent dans les États membres (par exemple pour les hommes de loi, les experts-comptables, les conseillers fiscaux). Depuis des années, on discute sans résultat concluant sur des propositions qui auraient pu aboutir à une équivalence des diplômes dans tous les États membres par une harmonisation des filières de formation, des diplômes et des règles d'accès à la vie professionnelle.

Le comité estime que, bien qu'un certain degré d'adaptation puisse être souhaitable dans certains cas, une harmonisation totale ne constitue pas un moyen pratique de mettre en œuvre les objectifs fixés par le traité de Rome dans le domaine du droit d'établissement. Le Conseil européen devrait décider que, d'une manière générale, l'approche se fonde sur une reconnaissance mutuelle des diplômes ou autres attestations d'examen sans harmonisation préalable. Cette formule semble être le seul moyen possible de parvenir à un système général qui assure l'équivalence des diplômes conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau. Elle faciliterait l'adoption de l'ensemble des propositions dont le Conseil est saisi depuis trop longtemps. Compte tenu du fait que les niveaux de formation spécifiques dans les pays de la Communauté sont élevés, cette nouvelle formule introduirait le principe de la confiance mutuelle et serait fondée sur le postulat que les diplômes délivrés dans les autres États membres sont fondamentalement équivalents. Les institutions communautaires devraient fixer les objectifs à atteindre et mettre successivement en place un système aboutissant à une procédure de reconnaissance dans les divers secteurs. Ce système s'appliquerait aussi bien aux activités professionnelles des indépendants qu'à celles des salariés, car un grand nombre de professions pour lesquelles un diplôme universitaire et/ou toute autre attestation d'examen sont indispensables peuvent être exercées dans l'une ou l'autre de ces deux catégories.

Si, dans certains secteurs, des difficultés particulières devaient se présenter en raison de différences structurelles importantes entre les cycles de formation, il se pourrait qu'il faille prévoir quelque chose de plus, et il suffirait normalement à un particulier souhaitant bénéficier de la liberté d'établissement de prouver qu'il dispose de deux à trois ans d'expérience professionnelle ».

Le rapport préconisait, en outre, le développement des échanges et de la coopération entre les universités des États membres et l'élaboration d'un « système européen de crédit académique transférable » dans toute la Communauté, à l'instar du système qui fonctionne aux États-Unis d'Amérique entre les grands établissements d'enseignement supérieur.

(1) cf Rapport adressé au Conseil européen de Bruxelles des 29-30 mars 1985.

Répondant à son tour aux déclarations des Conseils européens de Fontainebleau (25-26 juin 1984), Dublin (3-4 décembre 1984) et Bruxelles (29-30 mars 1985), la Commission des Communautés européennes allait préconiser la même méthode que celle suggérée par le comité Adonnino.

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur adressé par la Commission au Conseil européen en juin 1985 expose la position de la Commission en ces termes (1) :

« La Commission estime qu'il est indispensable d'éliminer, d'ici 1992, les obstacles qui entravent encore la libre circulation des indépendants et des salariés dans la Communauté. Elle considère que les citoyens communautaires doivent pouvoir être libres d'exercer leur profession à travers la Communauté, si tel est leur désir, sans formalités susceptibles, en dernière analyse, de les en décourager.

« Pour les salariés, il est à noter que cette libre circulation est presque entièrement réalisée et que la jurisprudence de la Cour de Justice limite le droit des administrations publiques des États membres de réserver des emplois à leurs ressortissants. Certains problèmes subsistent néanmoins et la Commission présentera les propositions requises pour que disparaissent les derniers obstacles à la libre circulation et au séjour des travailleurs migrants de la Communauté.

« La Commission poursuivra également ses efforts pour aboutir à l'adoption et à la mise en œuvre rapide de sa proposition relative à la correspondance des qualifications professionnelles, dont le but est d'assurer une plus grande comparabilité des certificats d'aptitude professionnelle. Concrètement, il s'agira d'atteindre cet objectif en 1988, de manière à permettre la mise en œuvre d'une seconde étape d'ici 1990. Celle-ci consistera dans l'introduction d'une « carte de formation professionnelle » européenne, prouvant que son titulaire a bien acquis une qualification spécifique.

« En matière de droit d'établissement des indépendants, peu de progrès ont été accomplis, surtout en raison de la complexité des travaux d'harmonisation des qualifications professionnelles. Cependant, les efforts réalisés ont permis d'ouvrir très largement les professions de la Santé à la libre circulation. Eu égard aux difficultés rencontrées antérieurement dans ce domaine, le Conseil européen a indiqué sa volonté de promouvoir des mesures qui permettent d'améliorer de façon tangible la vie quotidienne des citoyens communautaires. Lors du Sommet de Fontainebleau, il a demandé, en particulier, la création d'un système général de reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires. Dans le contexte de cette approche, la Commission pense que devrait être introduite une reconnaissance mutuelle des cours d'apprentissage.

« Le Comité Adonnino a présenté en mars dernier un rapport préliminaire, qui contient des orientations sur cette question, et la Commission a été invitée à leur donner une forme concrète.

« Aussi, afin de supprimer les obstacles au libre établissement, la Commission, qui a approuvé les conclusions du rapport Adonnino, soumettra-t-elle au Conseil, dans le courant de l'année 1985, une proposition de directive-cadre concernant un système général de reconnaissance. Les principaux éléments de ce système sont les suivants : le principe de la confiance réciproque entre les États membres ; le principe de la comparabilité des études universitaires entre les États membres ; la reconnaissance mutuelle des diplômes sans harmonisations préalable des conditions d'accès aux professions et d'exercice de celles-ci ; et l'extension du système général aux salariés. Enfin, tout écart, notamment en matière de formation, entre les États membres, serait compensé par l'expérience professionnelle. »

(1) Deuxième partie, paragraphe II, point 88 et suivants.

2) La proposition de directive

Selon les orientations des Conseils et du rapport du comité ad hoc adopté au Conseil de Bruxelles des 29-30 mars 1985, la Commission a proposé un projet de directive tendant à instituer un « système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur ».

- Le projet de directive ne vise que l'accès aux professions, lorsqu'il est réglementé (et non la « reconnaissance académique des diplômes » qui correspond à la notion française d'équivalences entre titres universitaires) et des seules professions dont l'accès est subordonné à une formation, en principe d'au moins trois ans, d'études post-secondaires, et sanctionnée par un diplôme d'enseignement supérieur.

En cela le titre ne rend pas très exactement compte de l'objet de la directive qui ne concerne pas à proprement parler les diplômes d'enseignement supérieur (une proposition de directive vise « la reconnaissance académique des diplômes »), mais l'accès aux professions ; de même, la directive ne concerne que les habilitations professionnelles supposant au moins trois ans d'études post-secondaires, et enfin elle ne concerne que l'accès aux professions réglementaires, le principe de la liberté d'établissement étant d'application directe pour toutes les autres professions, sans préjudice, au surplus des professions réglementées ayant déjà fait l'objet d'une directive particulière d'harmonisation des conditions d'accès.

En définitive, entrent dans le champ d'application éventuel du projet de directive des professions comme celles d'expert-comptable, géomètre, avocat, kinésithérapeute, opticien, psychologue et sans doute, faute d'aboutissement de la procédure d'adoption des directives particulières les concernant, les ingénieurs et les architectes.

- Le système proposé est général, ne concernant pas telle ou telle profession déterminée comme les directives spécifiques qui ont conduit à l'harmonisation de certaines professions médicales et para-médicales notamment (avec les difficultés que l'on sait), mais vaut pour toutes les professions dont l'accès ou l'exercice est réglementé dans un État membre.

Cependant, le caractère général du système n'exclut nullement, lorsqu'elle serait justifiée, une application spécifique des articles 49, 57, paragraphes 1 et 2, et 66 du traité C.E.E. à certaines activités professionnelles déterminées, même lorsque leur accès ou leur exercice sont commandés par des diplômes d'enseignement supérieur.

- Le système repose sur une présomption de comparabilité des formations de niveau universitaire dispensées dans les différents États-membres et donc une présomption d'aptitude à exercer une activité professionnelle réglementée dans un État-membre différent de celui où la formation a été poursuivie, dès lors que l'impétrant possède un diplôme d'enseignement supérieur qui sanctionne une formation d'au moins trois ans et qui le prépare à cette activité.

Ce principe ne peut toutefois être absolu. La comparabilité n'exclut pas en effet des particularités et des différences. Celles-ci touchent essentiellement à la durée des cycles de formation, au contenu des matières enseignées, au champ d'activité des professions auxquelles ces cycles préparent, à l'exigence d'un stage professionnel. C'est la raison pour laquelle, une fois ces particularités et différences démontrées par l'État membre d'accueil, des mesures de compensation sont prévues, à savoir la possession d'une expérience professionnelle ou l'accomplissement d'un stage d'adaptation dans le pays d'accueil.

- Pour faciliter l'appréciation par l'État membre d'accueil des qualifications invoquées et pour permettre de déterminer si celles-ci sont suffisantes, ou si des compensations s'imposent, une coopération entre les États membres est nécessaire.

La mise en place d'une procédure d'échanges d'informations et de collaboration, tant entre les États membres qu'avec la Commission, n'aurait qu'une portée limitée et, à terme, n'apporterait que peu d'avantages concrets aux citoyens européens si son application n'était pas gouvernée par l'idée de confiance réciproque.

- Le système comporte des garanties pour les citoyens européens qui veulent y recourir.

Ces garanties sont de deux ordres :

— Sous l'aspect procédural d'abord, puisqu'au pouvoir d'appréciation de l'État membre d'accueil correspond, en contrepartie, l'obligation pour celui-ci de statuer dans un délai rapide (1) et de motiver sa décision, c'est-à-dire d'en expliquer et justifier le contenu.

— Du point de vue individuel ensuite, puisque chacun dispose à l'issue de cette procédure, lorsqu'elle a été positive, du droit, essentiel en la matière, d'utiliser le titre professionnel en vigueur dans l'État membre d'accueil.

Le système est évolutif : ce qui est prévu dans ce nouveau système, notamment en ce qui concerne son champ d'application et ses modalités de fonctionnement, peut apparaître, après un certain temps d'application, insuffisant ou perfectible. C'est la raison pour laquelle un bilan est nécessaire.

C'est à cette occasion que pourraient être examinées, parmi d'autres, les questions tenant à l'amélioration des mécanismes mis en place. De même, les résultats du fonctionnement du système pourraient amener à une réflexion sur son champ d'application et son éventuel élargissement à d'autres catégories d'individus qui n'ont pas suivi pendant au moins trois ans une formation de niveau universitaire.

3) *L'avis du Parlement européen*

Consulté sur le projet de directive, le Parlement européen souscrit à son tour à la méthode retenue de présomption de comparabilité générale des formations, fondée sur la « confiance mutuelle » entre États membres, mais il estime que la directive ne résoud pas tous les problèmes. Ceci justifie des amendements qui indiquent que : — le bénéficiaire de la directive devra exercer son activité professionnelle dans le respect des règles professionnelles en vigueur dans l'État membre d'accueil ; — la durée de l'expérience professionnelle exigible ne peut pas dépasser le double de période totale de formation supérieure et de formation complémentaire manquante ; — la présentation d'un document livré par une autorité compétente (au lieu de l'extrait de casier judiciaire requis par le projet de la Commission) doit suffire pour prouver l'honorabilité ou la moralité de la personne concernée ; — un recours doit être prévu contre une décision négative auprès d'une autorité d'appel, sans préjudice du droit général de recours auprès des instances communautaires compétentes ; — le Parlement doit être destinataire du rapport quinquennal de la Commission sur cette question. Le texte ainsi amendé est adopté à une large majorité : 153 voix contre 19 et 7 abstentions.

Enfin, par une résolution annexée, le P.E. demande notamment une information très large sur la directive dans les États membres et des initiatives complémentaires ; cette résolution a été adoptée par une majorité plus large encore : 199 pour, 1 contre, 8 abstentions.

On observera cependant que tel n'est pas exactement l'opinion de la Commission des Affaires sociales et de l'Emploi du Parlement européen et le Rapporteur apporte plus que des nuances aux propositions de la Commission auxquelles le rapport de Mme Nicole Fontaine avait souscrit sans ambages.

Ainsi le rapport de la Commission des Affaires sociales du Parlement européen observait-il :

« Dans l'exposé des motifs de la proposition à l'examen, la Commission fait observer que les obstacles qui continuent d'empêcher les citoyens de la Communauté de se prévaloir du droit que leur confèrent les Traités d'exercer librement une activité professionnelle dans un autre État membre tiennent essentiellement au fait que les dispositions nationales relatives à la nature et au contenu des diplômes permettant l'accès à une profession donnée — qui sont applicables aux nationaux comme aux étrangers — sont encore très diversifiées. En effet, pour garantir — et préserver — la qualité de certaines prestations fournies sur leur territoire,

(1) au plus tard 3 mois à compter de la présentation du dossier complet.

certaines États membres subordonnent l'exercice des professions concernées à des conditions de qualification et « se bornent, pour les déterminer, à se référer aux diplômes délivrés par le système national d'enseignement, sans prendre en compte les qualifications acquises dans un autre État membre et apprécier si elles correspondent à celles qu'ils exigent ».

« Considérant que les professions déjà couvertes par une législation communautaire constituent un cas particulier, la Commission recommande maintenant de remplacer cette approche lente, traditionnelle et sectorielle, par une nouvelle approche, souple, « horizontale », qui implique la reconnaissance mutuelle des diplômes sans harmonisation préalable de l'enseignement et de la formation, sur la base de la confiance mutuelle et de la comparabilité des niveaux de formation (en supposant notamment que les cours universitaires dispensés dans les États membres sont d'un niveau plus ou moins similaire), en prévoyant, le cas échéant, un système de « compensation » par une expérience professionnelle appropriée.

« Voilà qui laisse perplexe, et qui amène à douter de l'orthodoxie et de la viabilité de la nouvelle approche de la Commission : tout en constatant qu'« un individu est donc en principe à considérer comme apte à exercer une activité professionnelle dans un État membre différent de celui où il a été formé dès lors qu'il possède un diplôme d'enseignement supérieur qui sanctionne une formation d'au moins trois ans et qui le prépare à cette activité », la Commission admet que ce principe ne peut toutefois être absolu, étant donné que « la comparabilité n'exclut pas en effet des particularités et des différences ». Celles-ci touchent essentiellement à la durée des cycles de formation, au contenu des matières enseignées, au champ d'activité des professions auxquelles ces cycles préparent et à l'exigence d'un stage professionnel. « C'est la raison pour laquelle, une fois ces particularités et différences démontrées par l'État membre d'accueil, des mesures de compensation sont prévues... à savoir la possession d'une expérience professionnelle ou l'accomplissement d'un stage d'adaptation dans le pays d'accueil ».

« C'est précisément cette notion de « compensation » qui risque de faire la ruine de la proposition d'approche « horizontale » de la Commission car, dès lors qu'un État membre ou un secteur d'activité particulier met en doute — ou prétend émettre de sérieuses réserves sur — les qualifications d'un citoyen d'un autre État membre souhaitant exercer sa profession dans le pays concerné, il se peut qu'il tente d'exploiter au maximum le recours au « mécanisme de compensation » pour écarter l'individu en question. Ce cas de figure a de grandes chances de se produire pour les professions qui sont à la fois bien assises, et relativement « fermées » dans la mesure où la demande y est faible. À l'inverse, là où la demande de personnel qualifié est élevée — comme dans le domaine de l'électronique —, il est probable que le « mécanisme de compensation » jouera de manière à rendre l'accès à la profession le plus aisé et le plus rapide possible.

« D'où les risques réels que présente cette approche « horizontale », malgré l'assurance qu'elle semble offrir de se dépatiner pour de bon, et rapidement, d'une situation semée d'embûches. Si elle devait être adoptée, la directive proposée pourrait se révéler n'être rien d'autre qu'un « tigre de papier », un principe auquel on souscrit mais qui jamais ne se traduira en actes. Il est à prévoir que l'on trouvera plus facilement et plus rapidement les moyens de contourner la directive que de la mettre en vigueur, ce qui risque de rendre la situation plus complexe encore que celle qui, par exemple, empêche les enseignants étrangers d'exercer leur activité professionnelle dans certains États membres parce que l'accès à l'emploi y est lié à certaines religions ou au statut de fonctionnaire : »

Aussi, compte tenu des considérations qui précèdent, la commission des Affaires sociales et de l'emploi, tout en souscrivant au principe général qui sous-tend la proposition de directive de la Commission visant à faciliter la libre circulation des ressortissants des États membres qui souhaitent exercer dans un État membre une profession réglementée, et qui sont en possession de diplômes d'enseignement supérieur obtenus dans un autre État membre ; estime toutefois que la proposition de directive ne saurait être acceptée dans sa forme actuelle, dans la mesure où l'approche « horizontale » qui y est définie est semée de trop de pièges et d'échappatoires, si bien qu'elle risque en fin de compte de produire des effets pervers ; et estime, en particulier, que le système proposé de « compensation par expérience professionnelle ou accomplissement d'un stage d'adaptation » — que l'État membre d'accueil peut exiger en complément du diplôme d'enseignement supérieur — pourrait constituer une pierre

d'achoppement supplémentaire dans la mesure où le risque existe que les professions établies et relativement « fermées » — c'est-à-dire où la demande est faible — jugent ce système suspect ou même méprisable, et qu'en outre, par réaction, elles s'ingénient à rechercher les moyens d'en faire une arme contre ceux qu'elles désirent écarter ;

Ainsi, la Commission des Affaires Sociales se déclare favorable à une approche évolutive visant à réaliser à terme une harmonisation globale mais reste résolument d'avis qu'il faut progresser secteur par secteur dans une perspective « traditionnelle » et plus étroite, qui a plus de chance de rallier les faveurs et d'encourager la participation de toutes les professions concernées, afin d'éviter que la directive ne soit sabordée par les réticents et les récalcitrants ou ne devienne lettre morte par leur faute ; estime que la plus haute priorité devrait être accordée aux efforts déployés dans les secteurs d'activité dont le terrain favorable est le plus susceptible de donner de bons résultats, c'est-à-dire dans les secteurs qui sont relativement nouveaux — comme l'électronique —, où la demande en personnel hautement qualifié est forte — comme les technologies nouvelles —, qui s'efforcent depuis un certain temps de réglementer le marché (réglementation européenne en matière d'accès) — comme l'architecture ; estime que les résultats obtenus dans ces secteurs feront à coup sûr bouler de neige, et encourageront d'autres secteurs à progresser dans la voie de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des diplômes, même s'il s'agit de secteurs aussi complexes que celui de la toxicologie (pharmacie) et de la police, dont le rôle est conçu différemment d'un État membre à l'autre ; »

Enfin, la commission des Affaires sociales du Parlement Européen suggère d'examiner la possibilité de prévoir entre autres les mesures suivantes :

« instaurer à l'intention des étrangers des examens nationaux « d'accès » à la profession avec des règles bien précises — à l'instar de celui qu'imposent les autorités médicales américaines et canadiennes aux médecins de certaines nationalités —, en tenant dûment compte, sur la base d'un système d'équivalences, des qualifications acquises dans un autre État membre, ainsi que de l'expérience minimale requise. »

B. — Les difficultés prévisibles

Si le rôle de la liberté d'établissement dans la construction européenne est évident et justifie sans doute l'audacieux postulat sur lequel repose la proposition de directive, les justifications des réglementations professionnelles nationales et les causes de la très lente progression dans l'harmonisation de ces réglementations ne doivent pas pour autant être systématiquement méconnues. Sauf à risquer, comme le soulignait le rapport de la Commission des Affaires sociales du Parlement européen, de fortes réticences dans l'application d'un principe généraux certes, mais par trop irréaliste ou méconnaissant des intérêts légitimes.

En effet, les réglementations nationales d'accès à certaines professions, si elles ne peuvent être regardées parfois comme totalement exemptes d'éléments corporatistes et malthusiens, répondent aussi à des préoccupations légitimes :

— exigences de qualification professionnelle et de conditions d'honorabilité, assurées en amont par une sélection en début d'études et sanctionnées par des diplômes, titres, certificats d'aptitudes et inscription à des ordres, compagnies, barreaux... ;

— équilibre économique de certaines professions, menacées de paupérisation (et par conséquent terme de déqualification), par une inflation de diplômés. Et cet aspect est particulièrement sensible en période de conjoncture ralentie et dans certaines professions (l'architecture par exemple) ;

— exigences particulières liées à la participation au service public, la condition de nationalité apparaissant liée tant à la nature particulière du lien de subordination à la puissance publique qu'à la spécificité des fonctions impliquant prérogatives et sujétions exorbitantes du droit commun.

La démarche adoptée par la Commission faisant reposer le système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur sur une présomption de comparabilité des conditions d'aptitudes équivaut à réputer suffisant le niveau le plus bas des qualifications exigées

par les différents États membres, sous réserve de compléments de formation ou d'équivalence présumée tirée de l'expérience professionnelle.

1) Difficultés quant à la définition de la formation, son accès, sa substance ; quant à l'accès aux professions et à la définition des compétences qu'elles comportent

Les disparités sont importantes en effet, et cela à plusieurs points de vue :

- Dans la définition même de la formation :

Ainsi, en Grande-Bretagne, les experts-comptables ne suivent pas une formation universitaire à proprement parler, mais sont agréés par la compagnie au vu de leur expérience professionnelle. De même, les officiers de marine marchande ne sont pas soumis à une formation théorique sanctionnée par un diplôme universitaire, mais formés directement sur les bateaux et voient leur expérience attestée au bout de six années de pratique, par les armateurs eux-mêmes ; alors qu'en France ces deux professions font l'objet d'une formation et de titres professionnels.

- Dans l'accès à la formation :

Afin de préserver tant la qualification que l'équilibre économique de certaines professions, des procédures de sélection ont été instituées soit au début des études, soit en cours (1) ou en fin d'études, lors de l'obtention du titre sanctionnant le cycle d'études.

La présomption d'équivalence de ces formations pourrait non seulement aboutir à des injustices, les titulaires de diplômes ayant triomphé d'une sélection parfois sévère se trouvant finalement concurrencés dans l'exercice de leur profession par des collègues ayant suivi un cursus dépourvu d'épreuves sélectives ; mais cette présomption pourrait aussi être mise à profit par des étudiants éliminés de leur cursus national et allant tenter une meilleure chance dans un autre État membre, moins sélectif et revenant s'établir dans leur pays d'origine, munis du diplôme réputé équivalent. Enfin, il est à peine besoin de souligner l'effet de nivellement par le bas qui suivrait ces distorsions de qualification.

- Dans la substance de la formation :

Les plus grandes disparités existent tant dans la durée des formations (en particulier certaines qualifications professionnelles sont acquises en trois ans dans tel État membre, qui le sont en deux dans d'autres États, posant ainsi de délicates questions d'application de la directive qui ne vise en principe que les formations en trois ans au moins ; c'est le cas de certaines professions paramédicales par exemple) que dans le contenu de ces formations, enseignements à plein temps ou à temps partiel, formation théorique assortie ou non de stages, nature et diversité des enseignements.

A l'égard des disparités marquant tant l'accès aux cursus de formation ou en cours d'études que celles qui différencient les contenus de la formation ou la sélection en fin d'études et la durée même des études, on ne peut que rappeler les observations de votre Délégation sur la proposition de directive « visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et la libre prestation de services » (1), adoptée depuis par le Conseil (Directive n° 85-384 du 10 juin 1985).

(1) Cas des études d'architecture en France. Cf conclusions de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes n° 48-81 adoptées le 1^{er} avril 1981.

(1) Cf. Conclusions de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes n° 48/81, sur le rapport de M. Michel Miroudot.

« La version la plus récente de ce texte date du 12 juin 1980. Il serait souhaitable — fût-ce au prix de plus longs délais — qu'elle ne soit pas adoptée en l'état.

« En effet, les dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, qu'il s'agisse de la définition des critères « minima » auxquels devront répondre ces diplômes dans l'avenir ou des mesures transitoires concernant la reconnaissance des diplômes actuellement délivrés, ne correspondent pas à une conception très exigeante de la formation des architectes.

« D'après ce que l'on peut connaître du dernier état des négociations, il serait envisagé de fixer la durée de la formation, prévue à l'article 4 du texte, à « quatre années d'études à temps plein dans une université ou dans un établissement d'enseignement comparable, sanctionnées par la réussite à un examen de niveau universitaire ». Il ne s'agit donc pas d'un enseignement bien long ni bien sélectif, même si l'on admet qu'il ne s'agit là, théoriquement du moins, que d'exigences « minimales » (...)

« Même en laissant de côté le cas des écoles techniques allemandes, il n'y a pas de commune mesure entre le cursus universitaire des études d'architecte, tel qu'il a été organisé par le D. n° 78.265 du 8 mars 1978 et celui prévu par le projet de directive. Les études conduisant au diplôme d'architecte D.P.L.G. se déroulent en effet sur 6 ans, en trois cycles de 2 ans sanctionnés les deux premiers par deux certificats, le troisième par l'obtention du diplôme. Le premier certificat doit être obtenu en trois années au plus. Surtout, les étudiants ne peuvent être admis en seconde année du premier cycle que dans la limite d'un « nombre maximal » fixé pour chaque unité pédagogique en fonction du niveau des études, des aptitudes des étudiants et des débouchés professionnels.

« On imagine difficilement que ces exigences puissent être maintenues lorsque seront admis à s'établir en France des architectes diplômés au bout de quatre ans d'études, d'autant que les étudiants français qui auraient obtenu un tel diplôme dans une université étrangère bénéficieraient de la directive. De plus, le « numerus clausus » prévu en fin de première année pour maintenir le nombre des diplômés à un niveau compatible avec les possibilités d'emploi perdrait toute efficacité.

« La même observation vaut d'ailleurs pour tous les États membres où les études d'architecture sont actuellement plus longues et plus sélectives qu'il n'est prévu par le projet de directive. C'est le cas en particulier des diplômes anglais, allemands et italiens actuellement reconnus équivalents au D.P.L.G.

« On peut donc craindre à terme un nivellement par le bas des diplômes d'architecte, sur la base des critères « minima » définis par la proposition de directive. »

- Dans l'accès aux professions :

L'acceptation de la liberté d'établissement qu'implique la proposition de directive ne s'accomode guère de l'organisation dans certains États membres de professions, ordres, compagnies, barreaux... comportant un élément de cooptation. Certaines fois, la sélection se fait en fin de cursus universitaire, d'autres fois à l'entrée dans la profession. Certes, la directive prévoit aussi le maintien de l'exigence d'honorabilité et de moralité par l'État d'accueil, mais cette condition est certifiée par l'État d'origine.

L'amendement du Parlement européen précisant que l'exercice de la profession dans l'État d'accueil se fait selon la réglementation qui y est en vigueur, semble à cet égard une disposition indispensable.

- Dans la définition des compétences professionnelles :

Ce point est sans doute l'un des plus délicats à résoudre en raison de la complexité des compétences liées à certaines qualifications professionnelles. Ainsi l'avocat, l'avoué à la Cour, l'avocat aux Conseils, le notaire, l'expert-comptable, le mandataire-liquidateur, l'administrateur judiciaire, ont en France des compétences spécifiques liées à leur qualification qui sont organisées de manière différente dans d'autres États membres. La présomption de comparabilité des « diplômes, titres, certificats... » à l'égard de ces professions ne résoud

en rien des disparités qui tiennent à l'organisation même des fonctions dans chaque État membre.

2) La question des emplois dans l'administration publique

Le projet de directive est muet quant aux emplois relevant du secteur public et, si des travaux distincts se poursuivent dans les services de la Commission sur le rapprochement des réglementations de la fonction publique, le silence de la directive qui fait l'objet de cette étude mérite examen, car, au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, l'application de ses dispositions pourrait être réclamée pour l'accès à de nombreux emplois.

Des dispositions du Traité de Rome prévoient expressément des exceptions aux principes de la liberté d'établissement et de libre circulation en faveur du secteur public (1).

Ainsi, l'article 48 prévoit-il que les dispositions organisant la libre circulation des travailleurs « ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique » et permet des limitations « justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». L'article 55 soustrait à l'application des principes de liberté d'établissement (et de libre prestation des services) les activités participant, dans un État membre, « à l'exercice de l'autorité publique ». Ces exceptions, expressément prévues par le Traité font même obstacle à la règle du « traitement national » puisque l'article 7 pose le principe de l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité, sauf disposition particulière prévue par le Traité.

Mais des difficultés d'interprétation surgissent : qu'est-ce qu'un emploi « dans l'administration publique », qu'est-ce qu'une « activité participant, même à titre occasionnel, de l'autorité publique » ? En d'autres termes, où finit la liberté d'établissement et où commence le secteur public dont un État peut réserver les emplois à ses nationaux ?

On connaît l'abondante jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits qui, en France, a peu à peu précisé le champ d'application du droit administratif, selon le critère du service public, renouvelant au gré des décisions les critères du critère, participation à l'exécution même du service public, clauses exorbitantes du droit commun.

Les problèmes soulevés par l'interprétation du Traité de Rome sont voisins : convenait-il de retenir une interprétation organique des emplois soustraits à la liberté d'établissement, comme le suggérait la rédaction de l'art. 48 : étaient réservés aux nationaux les « emplois dans l'administration publique » et cela selon la définition que l'État en cause donnait de ces emplois, selon sa conception propre de l'« administration publique » ; ou bien convenait-il de retenir une interprétation fonctionnelle (comme celle qui a largement prévalu dans le droit public moderne en France), en examinant si l'emploi considéré comporte ou non une participation, fût-ce occasionnelle « à l'exercice de l'autorité publique » ?

C'est à la seconde solution que s'est rangée la Cour de Justice des Communautés européennes (2) en adoptant les motifs de la Commission selon laquelle : l'article 48, paragraphe 4, du traité qui prévoit que « les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ».

« place en dehors du champ d'application des trois premiers paragraphes de ce même article un ensemble d'emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'état ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité.

(1) textes explicités par le Règlement n° 1612/68.

(2) la décision de base étant l'arrêt du 17 décembre 1980 — Commission contre Royaume de Belgique — Aff. 149/79.

C'est donc en fonction du but poursuivi par l'article 48, paragraphe 4, qu'il convient de déterminer la portée de la dérogation qu'il apporte aux principes de libre circulation et d'égalité de traitement consacrés par les trois premiers paragraphes du même article. La détermination du champ d'application du paragraphe 4 de l'article 48 soulève cependant des difficultés particulières en raison du fait que, dans les divers États membres, la puissance publique a assumé des responsabilités de caractère économique et social, ou participe à des activités qui ne sont pas assimilables aux fonctions typiques de l'administration publique, mais qui relèvent par contre, en raison de leur nature, du domaine d'application du traité. Dans ces conditions, le fait d'étendre l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite, aurait pour conséquence de soustraire à l'application des principes du traité un nombre considérable d'emplois et de créer des inégalités entre États membres, en fonction des disparités qui caractérisent l'organisation de l'État et celle de certains secteurs de la vie économique.

Il convient dès lors de rechercher si les emplois visés par le recours peuvent être rattachés à la notion d'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, qui doit comporter une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de la Communauté. Il faut reconnaître que l'application des critères de distinction ci-dessus indiqués pose des problèmes d'appréciation et de délimitation dans des cas concrets. Il résulte de ce qui précède que cette qualification dépend de la question de savoir si les emplois en cause sont, ou non, caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

Si, au regard d'emplois qui, bien qu'offerts par des autorités publiques, ne relèvent pas du champ d'application de l'article 48, paragraphe 4, le travailleur d'un autre État membre est tenu de satisfaire, au même titre que le travailleur national, à toutes autres conditions de recrutement, en ce qui concerne notamment les capacités et connaissances professionnelles requises, les dispositions des trois premiers paragraphes de l'article 48 et le règlement n° 1612/68 n'admettent pas qu'il puisse être exclu desdits emplois du seul fait de sa nationalité.

A l'appui de la thèse avancée par le gouvernement belge et soutenue par les parties intervenantes, selon laquelle la clause d'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité aurait une portée générale visant tous les emplois dans l'administration d'un État membre, ce gouvernement a invoqué les dispositions particulières de l'article 8 du règlement n° 1612/68, aux termes desquelles le travailleur d'un autre État membre « peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public ».

Cette disposition, loin de donner un appui à la thèse du gouvernement belge, confirme au contraire l'interprétation ci-dessus donnée du paragraphe 4 de l'article 48. En effet, comme le gouvernement belge l'admet lui-même, l'article 8 précité ne vise pas à exclure les travailleurs des autres États membres de certains emplois, mais permet seulement d'exclure éventuellement lesdits travailleurs de certaines activités qui impliquent la participation à la puissance publique, telles que — pour s'en tenir aux exemples cités par le gouvernement belge lui-même — celles comportant « la présence des représentants syndicaux dans les conseils d'administration de nombreux organismes de droit public à compétence économique ».

Le gouvernement belge fait valoir encore que les textes constitutionnels de certains États membres se réfèrent explicitement au problème de l'emploi dans l'administration publique, le principe en la matière étant l'exclusion des non-nationaux, sauf dérogations éventuelles. Telle serait également la portée de l'article 6 de la Constitution belge, aux termes duquel « seuls » les Belges « sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies pour des cas particuliers ». Le gouvernement belge a lui-même déclaré qu'il ne conteste pas que « la norme communautaire est supérieure à la norme nationale », mais il estime que la convergence du droit constitutionnel de ces États membres devrait servir d'élément d'interprétation destiné à mettre en lumière la signification du paragraphe 4 de l'article 48 et à écarter l'interprétation attachée à cette disposition par la Commission, qui aurait pour effet de créer des conflits avec les textes constitutionnels auxquels il a été fait référence.

Le gouvernement français a développé un argument de portée similaire en faisant ressortir les principes admis dans le droit français de la fonction publique, qui s'inspire d'une conception d'ensemble fondée sur l'exigence de la nationalité française comme condition d'accès à tout emploi de la fonction publique, dépendant de l'État, des communes ou d'autres établissements publics, sans qu'il soit possible de distinguer selon la nature et les caractéristiques de l'emploi en cause. (1)

Il est exact que le paragraphe 4 de l'article 48 a précisément pour fonction, dans le système des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, de tenir compte de l'existence de dispositions du genre de celles qui ont été mentionnées. Mais en même temps, ainsi qu'il est admis dans le mémoire du gouvernement français, la délimitation de la notion d'« administration publique », au sens de l'article 48, paragraphe 4, ne peut être laissée à la totale discrétion des États membres.

Indépendamment de la circonstance que le texte constitutionnel belge n'exclut pas la possibilité d'exceptions à la condition générale de la possession de la nationalité belge, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a constamment souligné dans sa jurisprudence, que le recours à des dispositions de l'ordre juridique interne pour limiter la portée des dispositions du droit communautaire aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité de ce droit et ne saurait dès lors être admis. Cette règle, fondamentale pour l'existence de la Communauté, doit s'appliquer également dans la détermination de la portée et des limites de l'article 48, paragraphe 4, du traité. S'il est vrai que cette disposition tient compte de l'intérêt légitime qu'ont les États membres de réserver à leurs propres ressortissants un ensemble d'emplois ayant un rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux, il convient d'éviter en même temps que l'effet utile et la portée des dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'égalité de traitement des ressortissants de tous les États membres soient limités par des interprétations de la notion d'administration publique tirées du seul droit national et qui feraient échec à l'application des règles communautaires.

Les gouvernements belge et français soutiennent enfin que l'exclusion des travailleurs étrangers des emplois qui ne comportent pas à l'origine une participation à l'exercice de la puissance publique s'avérerait notamment nécessaire lorsque le recrutement est effectué sur la base d'un régime statutaire, et que les titulaires ont vocation à une carrière comportant aux grades supérieurs des fonctions et des responsabilités propres de la puissance publique. Les gouvernements allemand et britannique ajoutent qu'une telle exclusion serait exigée aussi par la circonstance que la souplesse dans l'affectation est une caractéristique de l'administration publique et que, par conséquent, les fonctions et les responsabilités dont un employé est investi peuvent changer non seulement en cas de promotion, mais aussi suite à une mutation à l'intérieur du même service ou à un service différent de rang équivalent.

Ces objections ne tiennent toutefois pas compte du fait que l'article 48, paragraphe 4, en visant les emplois qui comportent l'exercice de la puissance publique et l'attribution de responsabilités pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, permet aux États membres de réserver, par des réglementations appropriées, aux ressortissants nationaux l'accès aux emplois qui comportent l'exercice d'une telle puissance et de telles responsabilités à l'intérieur d'une même carrière, d'un même service ou d'un même cadre. » (2)

Ainsi, la Cour de Justice des Communautés éclaire-t-elle les dispositions des articles du Traité en faisant sienne la thèse selon laquelle ces dispositions doivent « comporter une inter-

(1) La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui constitue le Titre 1^{er} du nouveau statut de la Fonction publique dispose dans son article 5 que « nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française », cette disposition s'appliquant à la fonction publique territoriale comme à la fonction publique d'État. Certains postes de l'enseignement supérieur français peuvent cependant être occupés par de non nationaux (enseignants, chercheurs, maîtres de conférence, professeurs, associés ou invités selon des modalités réglementées).

(2) La Cour fait ainsi prévaloir la règle du traitement national sur toute autre considération et, en cas de carrière évoluant normalement d'un emploi sans participation à l'autorité publique vers des postes de responsabilité comportant cette participation, le ressortissant d'un État membre autre que celui qui l'emploie pourra se voir exclu des promotions aux postes de responsabilités selon l'interprétation du traité par la Cour.

prétation et une application uniforme dans l'ensemble de la Communauté, et cela nonobstant non seulement les différences d'organisation de la fonction publique dans les États membres, mais aussi les normes même constitutionnelles qui régissent cette organisation, sur lesquelles doit prévaloir le droit communautaire.

Par le biais de la définition des emplois visés aux articles 48 et 55, la Cour de Justice non seulement détermine les limites de la liberté de circulation et d'établissement comme de la libre prestation de services, éléments essentiels de l'établissement du Marché commun et du rapprochement des politiques économiques, qui sont les missions assignées à la Communauté par le Traité de Rome (art. 2), mais, en s'attribuant la compétence d'appréciation des critères d'exception à ces principes, elle s'imisce, ipso facto, dans la définition du secteur public et dans ses principes d'organisation dans chaque État membre. Ce qui excède sans doute les missions de la Communauté, essentiellement économiques, selon la lettre des traités fondateurs.

Les différences d'organisation des services publics entre les différents États membres devraient ainsi s'effacer devant la primauté de la liberté de circulation, d'établissement et de prestation de services, la Cour ayant seule compétence pour déterminer les exceptions justifiant une dérogation au principe de non discrimination selon la nationalité.

Faute de directive spécifique sur la Fonction publique (et on devine les difficultés tant techniques que théoriques que soulèverait son élaboration), faute aussi de dispositions expresses excluant les emplois du secteur public dans le « système général » proposé pour l'accès ou l'exercice de toute « activité professionnelle » subordonnée à une formation supérieure, et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, il y a tout lieu de penser que le système français (1) de recrutement des agents publics de l'État et des collectivités locales se trouverait fragilisé. Aussi serait-il souhaitable qu'au Conseil, les représentants français explicitent les compétences respectives des organes communautaires selon la lettre des Traités, et des compétences des États fixées par leurs normes constitutionnelles, législatives et réglementaires, quant à l'organisation des services publics, et qu'en conséquence les emplois relevant des collectivités publiques soient expressément soustraits au champ d'application de la directive.

Certes, la construction européenne est une ardente obligation mais serait-elle solide si on la faisait reposer sur des fondations par trop bancales ? Pour ardue qu'elle soit, l'harmonisation des conditions de formation est sans doute la méthode la plus sûre pour parvenir à un accroissement des qualifications et garantir une réalisation sans arrières-pensées de la liberté d'établissement.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 10 AVRIL 1986

Considérant la qualité des résultats obtenus dans l'harmonisation des formations et des conditions d'accès à certaines professions ;

Considérant que la lenteur de cette harmonisation tient à la difficulté de rapprocher des systèmes marqués par des disparités considérables ;

Considérant que si les progrès de la liberté d'établissement sont éminemment souhaitables, ils ne doivent cependant pas être obtenus au prix d'un nivellement par le bas de la qualification dans des professions où elle est particulièrement nécessaire ;

La Délégation

• souhaite que les professions dont l'accès demeure marqué par des disparités sensibles de qualification ou d'exercice soient exclues du champ d'application de la directive et fassent

(1) comme celui d'autres États membres qui réservent généralement les emplois relevant des pouvoirs publics à leurs citoyens.

l'objet de directives spécifiques après harmonisation des formations et des conditions d'accès, sans abaissement des qualifications ;

- **souhaite, de même, que soient exclues les professions relevant de la fonction publique selon la définition de chaque État membre ;**
- **souhaite, en revanche, que soient développés les échanges inter-universitaires et les programmes européens tels que Comett et Erasmus.**

Elle demande en conséquence à être tenue informée de l'état des négociations et de la position du gouvernement français sur le texte actuellement soumis au Conseil.

Elle charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la Commission des Affaires Culturelles.

CHAPITRE VII

RELATIONS EXTERIEURES

RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET L'AMÉRIQUE LATINE

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, Sénateur

- I. — Des liens traditionnels mais encore insuffisants
- II. — Des chances de développement incertaines
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 29 janvier 1986

*
* * *

A la veille de l'élargissement de la C.E.E., à l'Espagne et au Portugal, la Délégation a souhaité entendre M. Claude CHEYSSON, Membre de la Commission des Communautés européennes, sur l'évolution et les perspectives de la coopération entre la C.E.E. et les pays d'Amérique latine. Cette audition, qui a été suivie d'un échange de vues, a eu lieu au Sénat le 24 octobre 1985 (1).

En effet, si le développement de relations, pourtant anciennes, entre le sous-continent latino-américain et l'Europe des Dix peut sembler encore insuffisant, il convient d'évaluer pragmatiquement non seulement les obstacles actuels à ce développement, souhaité de part et d'autre (disparités économiques et sociales, structurés de leurs échanges, crise financière pour les pays latino-américains, solidarités intra-communautaires de la P A C notamment, et extra-communautaires dans le cadre de la convention de Lomé pour les pays européens), mais aussi les chances et les risques que peut présenter l'élargissement de la Communauté européenne à deux pays, l'Espagne et le Portugal, historiquement et économiquement plus étroitement liés aux pays d'Amérique latine que tout autre pays d'Europe.

1. — DES LIENS TRADITIONNELS MAIS ENCORE INSUFFISANTS

A. — Une profonde empreinte culturelle de l'Europe

Des indépendances tôt conquises semblent n'avoir laissé que l'empreinte, profonde, de la culture européenne. Les langues usuelles, bien sûr, puisque le sous-continent latino-américain parle espagnol ou portugais ; mais on n'en finirait pas d'énoncer aussi les modes de pensée

(1) Cf. Bulletin des Commissions n° 4 du 29 octobre 1985. Sénat 1^{re} session ordinaire 1985-1986.

européens qui ont trouvé des interprétations fécondes en Amérique latine, de la philosophie politique (qu'on songe à la fortune du positivisme) des systèmes parlementaires, malgré les éclipses dramatiques que l'on sait, à la littérature, si liée au continent européen où elle a bien souvent trouvé sa meilleure audience internationale (1).

B. — Un dialogue politique insuffisant

Toute à ses divisions fratricides, l'Europe de la première moitié du XX^e siècle a semblé se désintéresser de l'Amérique latine, même si des échanges économiques et de nombreux contacts entre élites intellectuelles se poursuivent. Puis, après 1945, les laborieux progrès de la construction européenne, et bientôt l'impératif de l'aide aux anciennes colonies absorbèrent la plupart des efforts de l'Europe et ne favorisèrent pas le développement de ses échanges avec l'Amérique latine.

Certes, des échanges bilatéraux entre pays européens et pays d'Amérique latine maintenaient les liens traditionnels (comme l'accueil aussi de nombreuses personnalités persécutées par des régimes totalitaires) mais force est de constater que les initiatives des Communautés européennes vis-à-vis des pays d'Amérique latine comme de leurs regroupements régionaux, demeuraient particulièrement timides.

C. — Un développement souhaitable des liens mutuels

Le nécessaire soutien au développement économique comme à la stabilisation démocratique des pays d'Amérique latine justifie un effort résolu des Communautés européennes. Sans réveiller les vieux démons de la « doctrine de Monroe », ce soutien peut permettre une diversification des liens commerciaux et l'ouverture du jeu des forces politiques que souhaite la plupart des pays du sous-continent.

Les pays des Communautés européennes ont, à leur tour, tout intérêt à contribuer à résoudre la crise financière qu'affrontent les pays les plus endettés, contraints de freiner leurs importations, y compris en provenance d'Europe occidentale, et de développer coûte que coûte leurs exportations.

D. — L'amorce d'une coopération

La coopération C.E.E.-Amérique latine a d'abord pris la forme d'accords commerciaux conclus avec des pays isolés : Argentine en 1971 (dénoncé en 1980 par le gouvernement militaire) ; Uruguay en 1973 (tout récemment remis en vigueur après une longue suspension) ; Mexique en 1975 ; enfin, le 19 décembre 1973, la C.E.E. et le Brésil ont signé un accord commercial qui est entré en vigueur le 11 avril 1979. Un accord de coopération lui a succédé le 19 septembre 1980, qui est entré en vigueur le 4 octobre 1982. La commission mixte que cet accord institue, s'est déjà réunie mais achoppe pour le moment sur le problème de la dette du Brésil.

La mise en œuvre (encore souvent timide) d'institutions de coopération doit favoriser le développement des échanges avec la C.E.E. Un de ces regroupements s'étend à tout le sous-continent et à certains États des Caraïbes : le S.E.L.A. (Système économique latino-américain avec lequel la C.E.E. a des contacts réguliers depuis 1971, mais dont les résultats, compte tenu des disparités énormes entre pays concernés, ont été des plus modestes). D'autres ne regroupent que quelques pays plus proches non seulement géographiquement mais économiquement (sinon politiquement) comme le M.C.C.A. : Marché commun centre-américain rassemblant le Costa-Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua ; ou

(1) Ne peut-on voir en Hector Bianciotti, prix Femina 1985, un symbole de ces liens : de nationalité argentine, né de parents originaires d'Italie, il a d'abord ébauché une œuvre en espagnol avant de s'exprimer en français.

encore le Pacte Andin résultant de l'accord de Carthagène de 1969 entre Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Vénézuéla (et initialement le Chili qui s'en retira en 1976), institutions qui d'ailleurs pour certaines s'inspirent de l'exemple européen.

Groupant des pays au développement très inégal (de la Bolivie au Vénézuéla l'écart du P.N.B. par habitant était de 570 à 4 140 en 1982) (1), le Pacte andin, qui institue notamment une junte aux pouvoirs très proches de ceux de la Commission des Communautés, a conclu en 1983, après de longues négociations, un accord avec la C.E.E. (inspiré de celui conclu par la C.E.E. en 1980 avec l'A.N.A.S.E.) prévoyant une coopération économique dans les domaines agricole, industriel et énergétique, ainsi qu'une coopération commerciale fondée sur le régime de la nation la plus favorisée. Une commission mixte de coopération est chargée d'étudier et favoriser les actions de coopération, d'en évaluer les résultats et enfin de faire toutes recommandations utiles.

Mais l'entrée en vigueur de cet accord est encore suspendu à sa ratification par la totalité des États signataires.

E. — L'Accord C.E.E.-Amérique centrale du 11.11.1985 (2)

La réunion ministérielle de San José qui avait réuni la C.E.E. et ses États membres, le Portugal et l'Espagne, les États d'Amérique centrale et les États du Groupe de Contadora (Mexique, Panama, Vénézuéla et Colombie) était arrivée à la conclusion qu'il était opportun de créer une structure nouvelle permettant un dialogue politique et économique entre l'Europe et l'Amérique centrale. C'est pour mettre en œuvre cette résolution que la Commission européenne a approuvé le mercredi 15 mai 1985 une recommandation au Conseil concernant l'ouverture de négociations avec les pays d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et El Salvador) réunis dans le Traité d'intégration économique centra-méricaine, et Panama, en vue de conclure un accord non préférentiel et global de coopération pour une période de cinq ans qui comporterait un volet politique (dialogue périodique et structuré) et un volet économique (qui suivrait les règles communautaires habituelles).

Ce dernier volet consisterait en la mise en œuvre d'une coopération commerciale avec octroi de la clause de la Nation la plus favorisée aux pays d'Amérique centrale (qui ne sont pas tous membres du G.A.T.T.) et éventuellement des concessions ponctuelles sur des produits agricoles et tropicaux négociés dans le cadre des « préférences généralisées » (S.P.G.).

Tout récemment signé à Bruxelles, le 11 novembre 1985, cet accord lie développement économique, intégration régionale entre les pays de l'isthme centre-américain et stabilisation sociale (la R.F.A. a même expressément indiqué qu'elle interprétait l'accord comme subordonné au respect des « valeurs démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme » auquel fait référence le préambule adopté par toutes les parties, y compris le Nicaragua, la France comptant, elle, sur l'intégration régionale, la coopération du groupe de Contadora et par conséquent sur le développement de solidarités économiques plutôt que sur des interventions sélectives de la C.E.E. à l'instar des U.S.A., pour faire progresser la démocratie dans cette région troublée).

L'accord prévoit un renforcement de la coopération économique dans tous les secteurs, la C.E.E. précisant en annexe qu'elle accordera une « assistance prioritaire » aux projets « de portée régionale » ; il prévoit aussi la promotion des investissements européens sans discrimination ; de la coopération commerciale également, la C.E.E. inscrivant cependant la coopération « au coup par coup » et n'accordant que le régime de la nation la plus favorisée là où les

(1) rapport sur le développement dans le monde 1984. Banque Mondiale 1985.

(2) Rapports au Parlement européen de Mme Heidemarie Wiczorek-Zeul (Soc., A) et M. Joachen van Aerssen (PPE, A), au nom de la commission des relations économiques extérieures, et de M. Michael Mc Gowan (Soc., RU), au nom de la commission du développement et de la coopération — doc. A2-42/85, A2-45/85 et A2-44/85.

pays d'Amérique centrale auraient voulu voir expressément étendu le Stabex (1), mais s'engageant cependant à améliorer le système en vigueur des « préférences généralisées » pour les produits les plus importants.

La Communauté s'engage en outre à développer « substantiellement » (2) ses aides au développement (et, par priorité, au développement rural intégré ; à la formation ; à la recherche de l'auto-suffisance alimentaire ; à la santé publique). Une coopération entre institutions financières est envisagée (à défaut d'une extension expresse des interventions de la Banque européenne d'investissement comme le souhaitent les pays d'Amérique centrale) ; enfin, une commission mixte de coopération est instituée, groupant représentants de la Communauté, des pays de l'isthme, ainsi que des organes du traité général d'intégration économique qui les lie.

II. — DES CHANCES DE DÉVELOPPEMENT INCERTAINES

Si le dialogue est ancien, si des structures de coopération se mettent peu à peu en place, si la demande enfin d'un réel développement des échanges entre la C.E.E. et l'Amérique latine existe bien de part et d'autre, ce développement doit tenir compte de deux facteurs décisifs : les disparités entre pays d'Amérique latine comme les disparités de structures d'échanges avec les différents pays de l'Europe élargie à l'Espagne et au Portugal, d'une part ; d'autre part, le poids de la crise financière et de l'endettement qui affectent les économies de certains pays d'Amérique latine, et plus particulièrement des principaux (Brésil, Argentine, Mexique) et les conduisent à de sévères politiques de stabilisation qui pèsent sur leurs importations et les poussent à exporter à tout prix, tout en rendant les perspectives des investissements étrangers très incertaines. Ces éléments font du développement des relations Europe-Amérique latine un défi ; défi qui ne doit pas être mésestimé car, si la crise est patente, les possibilités de croissance ne le sont pas moins, et, avec elles, les perspectives favorables au commerce extérieur des 12 pays de la Communauté européenne.

Ces disparités et le problème de l'endettement rendent évidemment difficile un développement global et rapide des échanges entre le sous-continent et la C.E.E., si souhaitable qu'il soit.

A. — Les disparités entre pays latino-américains

Est-il besoin de rappeler les écarts qui séparent les pays de la région (sans même évoquer le cas de Haïti, que son P.N.B. de 300 dollars par habitant en 1982 situe parmi les 20 pays les plus pauvres du monde) ? On trouve ainsi trois pays disposant d'un P.N.B. inférieur ou égal à 700 dollars par habitant en 1982 : Bolivie (570), Honduras (690) et le Salvador (700), tandis que tout un groupe de pays gravitent entre 1 000 et 1 500 dollars par habitant (Nicaragua : 920, Guatemala : 1 130, Costa-Rica : 1 430, Pérou : 1 310, République dominicaine : 1 330, Équateur : 1 350, Colombie : 1 460, Paraguay : 1 610).

Un groupe de pays se détache, dont le P.N.B. atteint plus de 2 000 dollars par habitant : Panama (2 120), le Brésil (2 240), le Mexique (2 270).

Enfin, trois pays disposent d'un P.N.B. par habitant supérieur en 1982 à celui du Portugal (2 450 dollars), l'Argentine (2 520 dollars), l'Uruguay (2 650 dollars). Quant au Venezuela, son P.N.B. par habitant de 4 140 dollars le rapproche plus de pays européens comme la Grèce (4 290 dollars) ou même l'Irlande (5 150 dollars) que des plus pauvres de ses voisins qui disposent d'un Produit National Brut par habitant dix fois moindre.

(1) qui n'est adapté qu'aux productions susceptibles d'aléas imprévisibles, c'est-à-dire aux productions agricoles, et non aux autres produits de base comme les productions minières ; enfin que la C.E.E. ne peut étendre ce système à tous ses partenaires commerciaux tant que les autres grands marchés mondiaux, ceux des U.S.A. et du Japon en particulier, ne souscrivent pas à leur tour les mêmes engagements.

(2) cette aide s'est élevée, de 1976 à 1983, à 180 millions d'Écus.

Ces disparités se combinent avec des écarts de taux de croissance qui tantôt les accentuent (du 0,2 % de croissance annuelle moyenne du P.N.B. de 1960 à 1982 au Pérou, du 0,9 au Salvador et du 1,7 en Bolivie, au taux remarquable du Brésil pendant la même période : 4,8 par an !), tantôt marquent la stagnation d'économies naguère plus dynamiques (Argentine 1,6 — Uruguay 1,7 voire Chili 0,6) alors que se détachent les croissances annuelles du Paraguay (+ 3,7), du Mexique (+ 3,7 également) et bien sûr du Brésil qui connaissait de 1960 à 1982 un taux de croissance annuelle de 4,8 %.

On rappellera pour mémoire également, encore qu'elles pèsent de tout leur poids sur les perspectives de développement de ces pays, les disparités démographiques entre les populations, leur densité comme leur taux d'accroissement. Ainsi la Banque mondiale, compte tenu des taux moyens annuels d'accroissement et de leur évolution prévisible à partir de l'analyse de leur (très relatif) ralentissement, donne une projection de stabilisation des populations (d'ailleurs plutôt optimiste) qui amènerait la Bolivie de 6 millions d'habitants en 1982 à 22 millions en 2030, le Pérou de 17 à 49 millions en 2020 qui « rattraperait » presque la population de l'Argentine, estimée à 54 millions en 2010. Mais les projections les plus importantes portent la population du Mexique à 199 millions d'habitants dès 2010, quant au Brésil, sa population se « stabiliserait » vers 2010 à 304 millions d'habitants !

Ces éléments donnent l'exacte mesure du défi du développement dans des pays soumis à une telle pression démographique. Certains semblent mieux engagés dans la course entre la croissance démographique et le développement économique, d'autres, au contraire, semblent s'appauvrir en termes de revenu par habitant.

B. — Structures des échanges avec la C.E.E.

Ces disparités se combinent bien évidemment avec celles qui affectent la structure des échanges extérieurs des différents pays, et en particulier des relations commerciales avec les pays européens.

Ainsi, une part importante des exportations de l'Amérique latine demeure constituée par des ventes de produits de base (près de 40 % du total des exportations vers les pays de la Communauté pour les seuls produits agricoles), le pétrole et les produits miniers représentent également une part importante (1) de ces exportations, alors même que l'on sait que les prix de la plupart de ces produits ont connu une stagnation, voire une récession dans la période récente.

On notera cependant que la C.E.E. importe maintenant d'Amérique latine quelques produits manufacturés (équipements de transports, machines non électriques, textiles). En échange, la C.E.E. exporte des machines et du matériel de transport, d'autres produits manufacturés, des produits chimiques et quelques produits alimentaires.

Mais les États-Unis demeurent le premier partenaire commercial de l'Amérique latine. Ils ont amélioré leurs performances dans les années 70. Dans les importations des pays de l'O.C.D.E. en provenance des pays latino-américains, leur part a augmenté de 38,7 % en 1970 à 50,1 % en 1982, tandis que leur part des exportations a crû de 47,9 à 50,5 % en 1972.

Les importations de la C.E.E. en provenance des pays latino-américains, qui représentaient 36,4 % de celles des pays de l'O.C.D.E. en 1970, sont tombées à 26,8 % en 1982. De même, la part de leurs exportations dans le total O.C.D.E. a diminué de 30 à 22,6 % entre 1970 et 1982.

La principale caractéristique des échanges entre les Communautés économiques européennes et l'Amérique latine est leur contraction dans les années récentes, accentuant un solde positif en faveur de la plupart des pays latino-américains.

(1) En 1982, ces exportations se décomposaient comme suit : 24 %, produits agricoles « tempérés », 17 %, produits tropicaux, combustibles minéraux 25 % ; et, au total, 91 % du volume des exportations constitués par des produits agricoles ou des matières premières.

Le poids de l'Amérique latine dans le commerce extérieur de la Communauté économique européenne a en effet nettement régressé entre 1965 et 1982, pour atteindre environ 6 % des échanges commerciaux de la C.E.E., soit un peu moins de la moitié des échanges de celle-ci avec l'Afrique. Ainsi, selon une étude d'« Eurostat », la part des importations des dix pays de la C.E.E. en provenance des vingt pays d'Amérique latine est passée de 8,7 % en 1965 à 5,2 % en 1980 et n'a que légèrement remonté depuis, pour atteindre 5,8 % en 1982. La part des ventes de la C.E.E. en Amérique latine est passée de 6,2 % en 1965 à 5,5 % en 1980, ce pourcentage tombant à 4,6 % en 1982.

La C.E.E., première puissance commerciale mondiale, a enregistré un déficit commercial avec l'Amérique latine. Pour la C.E.E., le taux de couverture des importations par les exportations est passé de 90 à 72 % et a encore baissé en 1983 et 1984 pour tomber à moins de 60 %. Les importations en provenance des 20 pays latino-américains, qui étaient passées de 3,5 milliards de dollars en 1965 à 19,32 milliards en 1980, ont chuté à 17,98 milliards de dollars en 1982.

Environ 70 % des exportations latino-américaines sur le marché européen étaient réalisées en 1982 par quatre pays d'Amérique latine : le Brésil (33,53 %), le Mexique (13,36 %), le Venezuela (13,35 %) et l'Argentine (10,54 %). Le Chili qui représentait 14,55 % des exportations vers l'Europe en 1970 a vu sa part tomber à 7,22 % en 1982. De même les exportations argentines se sont écroulées, passant de 22,69 % à 10,54 %.

En 1982, le Venezuela et le Brésil étaient les deux premiers importateurs latino-américains de produits européens avec des parts de 19,3 et 19,14 % respectivement, suivis du Mexique (18,82) et de l'Argentine (9,96 %).

Les exportations européennes ont suivi une évolution semblable, passant de 2,14 milliards de dollars en 1965 à 16,82 milliards en 1980 pour retomber à 12,908 milliards de dollars en 1982.

La dépendance commerciale des dix pays européens vis-à-vis de l'Amérique latine s'est atténuée vers le milieu des années 70 pour connaître un nouvel accroissement à partir de 1976. Le solde négatif des échanges C.E.E./Amérique latine était de 1,37 milliard de dollars en 1965.

La balance commerciale a enregistré un résultat positif pendant deux courtes années, 1974 et 1975, où le solde s'est établi à 398 millions de dollars et 1,47 milliard respectivement. Le déficit s'est ensuite creusé pour atteindre 4,98 milliards de dollars en 1982.

Quant aux échanges de la C.E.E. avec les pays andins (Bolivie, Colombie, Pérou, Équateur et Venezuela), après s'être développés rapidement, ils connaissent le même tassement : les importations de la C.E.E. sont passées de 2,25 milliards de dollars en 1976 à 4,87 milliards en 1983. Les ventes de la C.E.E. au pacte andin sont passées de 1,68 milliard de dollars en 1976 à 4,29 milliards de dollars en 1982 mais sont retombées à 2,72 milliards en 1983. Là encore, les déficits des échanges se sont creusés au détriment de la C.E.E. : 127 millions de dollars avec le Pérou, 1,66 milliard de dollars avec le Venezuela et 444 millions de dollars avec la Colombie.

Les mêmes phénomènes caractérisent les échanges avec les pays d'Amérique centrale : ainsi, le solde des échanges de la C.E.E. avec le Mexique (qui reçoit 70 % de toutes les exportations de la C.E.E. vers l'Amérique centrale, et lui fournit 69 % de ses importations de cette zone), qui était positif en faveur de l'Europe en 1975 de 646 millions d'Écus, s'est inversé pour atteindre en 1985 1 355 millions d'Écus en faveur du Mexique. La situation n'est pas identique dans les autres pays et la balance apparaissait encore à peu près équilibrée en 1982 mais les importations de la C.E.E. augmentaient beaucoup plus vite (436,13 millions de dollars en 1970, 1 166 millions de dollars en 1975 et 3 460,34 millions de dollars en 1982) que ses exportations (1 269,50 millions de dollars en 1970, 1 988,54 millions de dollars en 1975 et 3 503,99 millions de dollars en 1982).

Le phénomène de contraction des échanges, et singulièrement des importations de produits européens par l'Amérique latine est donc général, et, s'accroissant pendant la période récente, il devient préoccupant.

C. — Les effets incertains de l'élargissement

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux communautés européennes va-t-elle fournir l'occasion de développer à nouveau ces échanges ? On peut en douter, car d'une part les échanges entre ces deux pays et l'Amérique latine, même si subsistent des liens, ne sont pas, quantitativement, très importants, d'autre part, ils posent à la Communauté au moins autant de problèmes qu'ils ne lui apportent de chances.

Le commerce entre les pays ibériques et l'Amérique latine représente environ un sixième de celui de la C.E.E. avec le sous-continent. Il est faible pour le Portugal et notable pour l'Espagne. Nettement déficitaires au détriment de l'Espagne dans la période récente (avec un taux de couverture inférieur à 40 %), à cause de la contraction des importations latino-américaines, ces échanges représentent 11,5 % des importations espagnoles en 1984 et plus de 3 milliards de dollars par an (pétrole mexicain et vénézuélien, mais aussi produits agricoles, soja et céréales fourragères) et 5 % des exportations de l'Espagne.

Quant au Portugal, il a acheté pour 43 milliards d'escudos à l'Amérique latine, soit 5 % de ses importations (essentiellement des produits pétroliers) et ne lui a vendu que pour dix fois moins (4 milliards d'escudos).

Quelles conséquences l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne aura-t-elle sur les échanges du monde ibérique ? Selon l'Institut de coopération ibéro-américaine de Madrid, 24 % des exportations latino-américaines vers l'Espagne seraient affectées de façon négative (hausse des tarifs douaniers) et 11 % de façon positive (baisse des tarifs). Mais comme les réductions de tarifs seront dans l'ensemble plus importantes, l'effet négatif net ne sera que de 3 %.

Si les flux ne sont donc pas quantitativement très importants, l'Espagne et le Portugal n'en ont pas moins marqué, au moment de la négociation du traité d'adhésion, leur souci de voir préserver leurs liens traditionnels avec le sous-continent. Compte tenu du cadre dans lequel s'inscrit le Traité d'adhésion et qui reste limité à l'adaptation de l'acquis communautaire, cette préoccupation ne s'est finalement guère traduite sous une forme très concrète et se résume en définitive à deux déclarations jointes au Traité :

— d'une part, *une Déclaration commune* mise en tête de l'Acte final par laquelle la Communauté élargie annonce :

« qu'elle s'attachera plus particulièrement à concrétiser les moyens visant à permettre le renforcement des liens existants, le développement, l'extension et la diversification des échanges dans toute la mesure du possible ainsi que la mise en œuvre d'une coopération dans les divers domaines d'intérêt commun sur des bases aussi larges que possible, en utilisant les instruments et les cadres appropriés pour accroître l'efficacité des diverses formes de coopération ; qu'elle est prête dans ce contexte, en vue de favoriser les courants d'échanges, à examiner dès l'adhésion les problèmes qui pourraient se poser dans le domaine commercial afin de rechercher des solutions appropriées en tenant compte en particulier de la portée *du système des préférences tarifaires généralisées*, ainsi que de l'application des accords de coopération économique conclus ou à conclure avec certains pays ou groupes de pays latino-américains » ;

— d'autre part, *une Déclaration spécifique faite par l'Espagne* dans laquelle elle rappelle qu'elle s'est efforcée dans la négociation d'éviter que l'application de l'acquis à certains produits n'entraîne des perturbations brusques dans ses importations originaires de l'Amérique latine, notamment par les dérogations temporaires obtenues pour le tabac, le café et le cacao. En outre, l'Espagne insiste à nouveau sur son intention de promouvoir au sein de la Communauté élargie des solutions permanentes en faveur de l'Amérique latine dans le cadre du S.P.G., telles qu'annoncées dans le texte commun.

Malgré le ton assez neutre de ces déclarations et les possibilités d'aménagement qui se sont dégagées, on peut augurer cependant que la réorientation de certains courants d'échanges de l'Espagne principalement, de l'Amérique latine vers ses nouveaux partenaires de la C.E.E. n'ira pas sans problèmes. Le moins délicat ne sera sans doute pas la substitution de la solidarité communautaire avec les pays A.C.P. dans le cadre des accords de Lomé, aux soli-

darités traditionnelles des pays ibériques avec l'Amérique latine. Ainsi une personnalité espagnole a-t-elle pu déclarer : « L'entrée de Madrid dans la C.E.E. n'a pas de sens si nous devons nous couper de l'Amérique latine pour nous fondre dans l'Europe ». « Ainsi, au lieu de verser une aide à des pays comme l'Équateur ou le Costa Rica nous devons, avec la Convention de Lomé, aider le Burundi ou le Ghana, pays avec lesquels nous n'avons jamais entretenu de relations particulières ». D'autres personnalités espagnoles demandent d'ores et déjà la négociation d'un Lomé ibéro-américain, rejoignant d'ailleurs ainsi le vœu unanime des pays d'Amérique latine, auquel la Communauté a pourtant refusé d'accéder lors de la conclusion des accords de 1983 et 1985.

D. — C.E.E./Amérique latine : complémentarité ou concurrence ?

Depuis longtemps généralement perçus comme insuffisants, les échanges entre l'Amérique latine et l'Europe se trouvent, depuis quelques années, encore amoindris par le poids de l'endettement des principaux pays du sous-continent. La contraction de leurs importations a particulièrement touché les produits en provenance de la C.E.E., accentuant les déficits au détriment des pays européens.

Certes, on peut espérer que la mise en œuvre de sévères politiques de stabilisation portera ses fruits et que les économies sud-américaines retrouvant des capacités de financement retrouveront la voie d'une croissance assainie. Mais peut-on espérer dès lors un développement décisif des courants d'échanges avec la C.E.E. ? Une évaluation pragmatique des difficultés s'impose afin de ne pas répondre par des illusions à des demandes réelles : à court terme, 40 % des exportations du sous-continent étant constitués de produits agricoles, les mécanismes de la politique agricole commune ne sont guère favorables à ce développement et conduisent même à réguler les flux actuels de ces produits entre l'Espagne et le Portugal et les pays latino-américains. On peut même penser que les productions du sous-continent et de la C.E.E. se trouveront plutôt en position de concurrence que de complémentarité ; soit directement (l'Uruguay pâtit en Europe, et plus encore sur les marchés tiers, de la surproduction européenne de viande bovine, mais peut-être la crise est-elle d'abord conjoncturelle, liée aux abattages causés par la politique laitière de la C.E.E.), certaines productions textiles, certains produits sidérurgiques se heurtent aux mêmes obstacles aux frontières de l'Europe.

Quant à certains produits tropicaux, l'augmentation de leurs exportations vers l'Europe se heurte, indirectement, aux dispositions de la Convention de Lomé.

Examinant les possibilités de développement de ces échanges, la Commission des Communautés européennes observait d'ailleurs que le régime des importations en provenance des pays latino-américains est soumis :

— à des prélèvements variables dans le cadre de la P.A.C. pour 2,2 % du total, le restant étant soumis à des droits de douane positifs (42,2 %) ou bénéficiant de l'exemption (53,7 %).

— Pratiquement 85 % des importations en provenance de l'Amérique latine sont admises dans la C.E.E., soit en exemption soit en payant des droits inférieurs ou égaux à 5 %.

En outre, depuis juillet 1971, les pays latino-américains bénéficient du S.P.G. pour toutes les exportations de produits industriels transformés et pour une grande partie des produits transformés agricoles et tropicaux.

Les pays latino-américains se plaignent du régime à l'importation pour certains produits agricoles soumis à la P.A.C. (notamment viande bovine, certaines céréales, sucre) et d'une politique agressive de restitution à l'exportation pour ces mêmes produits. En outre, ils contestent le traitement préférentiel concédé aux pays A.C.P. ainsi que les mesures restrictives prises dans certains secteurs industriels en crise (textile, acier notamment).

En réalité, l'Amérique latine a su augmenter globalement ses exportations agricoles vers la C.E.E. et sa part en ce domaine a une tendance à la hausse ; les exportations des A.C.P. vers la C.E.E. augmentent à un rythme moins rapide que celles latino-américaines ; la C.E.E.

s'est efforcée, par la conclusion d'accords d'autolimitation, d'assurer le maintien des courants traditionnels d'exportations latino-américains pour les produits industriels sensibles.

En conclusion, on peut affirmer que du côté latino-américain les exportations se sont développées d'une façon satisfaisante comme le révèlent une évolution des exportations en augmentation constante, une balance commerciale qui présente un solde négatif pour la C.E.E. ainsi qu'un régime à l'importation prévoyant le bénéfice du S.P.G. Certains problèmes se posent seulement pour un nombre restreint de produits surtout agricoles et alimentaires ».

On rappellera en outre que la Commission a proposé en 1985 une amélioration du système des préférences généralisées, en relevant de 10 % en valeur les importations dans la C.E.E. en provenance des pays en développement, qui entrent sans droit de douane ou avec des tarifs réduits au titre du système des préférences généralisées (S.P.G.).

Le montant des importations réalisées dans le cadre du S.P.G., compte tenu de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la C.E.E. au 1^{er} janvier 1986, devrait ainsi s'élever à 19 milliards d'Écus en 1986 (17,1 milliards de dollars), contre 18 milliards en 1985 (14,4 milliards de dollars). Les améliorations s'adresseraient en priorité aux pays d'Asie et d'Amérique latine.

Le système des préférences généralisées permet aux pays en développement d'exporter en franchise de droits de douane tous les produits manufacturés. Dans le secteur agricole, la C.E.E. accorde des réductions de droits pour près de 400 produits.

Pour les produits industriels autres que le textile, la Commission propose :

— une actualisation de la valeur ou du volume des contingents en fonction des courants commerciaux réels (sauf pour les produits sidérurgiques) ;

— une diminution des contingents par pays : 47 contingents devraient être supprimés mais 10 nouvelles limitations introduites pour les pays compétitifs dans des secteurs sensibles ; avec les pays d'Amérique centrale ont été accompagnés de la promesse d'un accroissement « substantiel » de l'aide aux pays les plus pauvres.

— l'exclusion du S.P.G. pour certains produits exportés par des pays ayant une compétitivité égale ou supérieure à la C.E.E. : Hong Kong, Corée du Sud, Singapour et, pour l'Amérique latine, le Brésil seul.

Pour les produits textiles, la Commission suggère une augmentation de 1,42 % des plafonds d'importations pour les produits couverts par l'arrangement multifibres et l'inclusion du Costa Rica et de l'Argentine parmi les bénéficiaires. Quant aux produits non couverts par l'arrangement, elle suggère une augmentation de 3,19 % à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Dans le secteur agricole, l'exécutif de la C.E.E. recommande une adaptation des quantités pour les cinq produits agricoles contingentés, pour tenir compte de l'élargissement de la C.E.E. à deux nouveaux pays.

Enfin, cinq nouveaux produits agricoles (abats de viande chevaline et bovine, truites, asperges, mandarines et clémentines, poire séchées) en provenance d'Amérique latine devraient pouvoir bénéficier de contingents d'exportation vers la C.E.E.

Quant aux perspectives de développement des échanges, la C.E.E. pourra-t-elle, si souhaitable que soit l'essor des industries de produits manufacturés dans les pays d'Amérique latine, en absorber plus alors qu'elle s'efforce déjà d'en maîtriser l'afflux en provenance

d'autres pays en voie d'industrialisation ? Il est vrai cependant que le développement du sous-continent offrirait à la Communauté un immense marché puisqu'il comptera dans moins d'un demi siècle plus de 500 millions de consommateurs.

Le renouveau des industries européennes, comme le dépassement du dilemme croissance démographique/développement économique sont les deux conditions, évidemment, d'une reprise d'abord, puis d'un essor des échanges entre les deux ensembles géographiques.

E. — La différenciation des modes de coopération : de l'aide au soutien des échanges économiques

Ces disparités justifient évidemment une différenciation des relations économiques avec les différents pays selon leur niveau actuel de développement et les perspectives prévisibles d'évolution de leur situation économique. Certes, l'aide reste prioritaire pour les plus pauvres d'entre eux.

C'est d'ailleurs l'orientation de la politique de la Communauté qui, dès 1976 a décidé d'étendre son aide financière à des pays non signataires de la Convention de Lomé, et dont a bénéficié l'Amérique latine (1). Les récents accords conclus avec les pays d'Amérique centrale ont été accompagnés de la promesse d'un accroissement « substantiel » de l'aide aux pays les plus pauvres.

Mais c'est sans doute des relations d'une autre nature qu'appellent les caractères particuliers des pays à situation « intermédiaire » comme le Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Venezuela. Trop riches déjà pour relever de la seule aide, il s'agit plutôt pour l'Europe de concourir à leur faire franchir le seuil critique qu'ils traversent, par des modes différenciés de coopération, technique, financière, industrielle, des concours à la formation (pour ne rien dire bien sûr du développement des échanges culturels).

On peut voir l'amorce de ce type de relation dans l'accord donné par le Conseil des ministres de la C.E.E. en 1982 à l'octroi d'un prêt C.E.C.A. jusqu'à un montant de 6 000 millions de dollars à une société brésilienne d'exploitation d'un gisement de fer au Brésil (projet Carajas). Il serait sans doute souhaitable de développer ce type d'interventions ainsi qu'éventuellement celles de la Banque européenne d'investissement qui participe déjà à des projets dans les pays A.C.P. ainsi qu'au Moyen-Orient.

F. — L'hypothèque de l'endettement ou le dilemme stabilisation-croissance économique

Les disparités et tensions qui caractérisent les différentes économies d'Amérique latine, se sont récemment aggravées de spectaculaire façon quand ont éclaté les difficultés de la plupart des pays face aux charges de remboursement de dettes contractées tant auprès d'institutions internationales que d'établissements privés, endettement contracté il est vrai durant une période où son coût réel semblait supportable et les perspectives de croissance suffisamment « porteuses ».

(1) qui s'est élevée à 50 millions de dollars par an environ depuis 1978, dont 2,8 millions d'aide de la C.E.E. proprement dite, et 49 millions des États membres, soit au total 51,7 % de l'aide fournie à ces pays par les membres du C.A.D.

Aujourd'hui l'heure est aux révisions parfois déchirantes sous la pression notamment du Fonds monétaire international (et de l'inquiétude des créanciers les plus engagés). Il est vrai que l'ampleur de cet endettement semble hypothéquer dramatiquement les chances de développement de pays à propos desquels on parlait naguère de « miracle » ou dont les taux de croissance et la vitalité même des exportations semblaient promettre une prochaine prospérité. On peut résumer brutalement les données du problème : une dette de 400 milliards de dollars (1) (la moitié de celle du tiers monde) qui absorberait, même après rééchelonnement, près de 50 % de la recette d'exportation, pourcentage qui n'est guère tenable. Des politiques d'ajustement sévère s'imposaient. Cela a été reconnu par les pays d'Amérique latine. Mais jusqu'où les sacrifices seront-ils socialement et politiquement supportables ? En 1984, l'Amérique latine aura payé 27 milliards de dollars de plus qu'elle n'aura reçu. Situation sérieuse et inquiétante, d'autant plus qu'on constate un nouveau fléchissement dans la capacité de remboursement des pays d'Amérique latine. Par rapport à 1984, l'année 1985 connaît une détérioration rendue plus grave encore par une catastrophe naturelle comme le tremblement de terre au Mexique.

Certes, à Carthagène, les 11 pays les plus endettés d'Amérique latine se sont engagés à faire face à leurs engagements tout en demandant des rééchelonnements à leurs créanciers, compatibles avec leurs capacités économiques et financières. Mais au fur et à mesure que les politiques de stabilisation, selon les recommandations du F.M.I., se mettent en place, de nouvelles tensions se font jour (au Pérou bien sûr (2), mais en Bolivie, en Argentine aussi).

Sous l'influence sans doute de la situation préoccupante de certaines banques nord-américaines, très lourdement engagées au sud du Rio-Grande puisqu'elles supportent près de 40 % de la charge de ces « créances douteuses », et de plus en plus conscients du cercle vicieux stabilisation-contraction des importations qui commence à faire sentir ses effets sur le commerce international, les U.S.A. ont récemment assoupli leur position et proposé des mesures énoncées par M. James Baker à Séoul lors de l'Assemblée générale en octobre 1985 du F.M.I. et de la Banque mondiale.

Le Secrétaire américain au Trésor a en effet lancé un appel à la Banque Mondiale et à la Banque Inter-américaine de Développement pour qu'elles augmentent de moitié environ leurs concours bruts aux principaux pays débiteurs dans les trois prochaines années. Le gonflement de ces concours ne se substituerait pas aux prêts à court terme accordés par le F.M.I. (dont le rôle reste inchangé) pour le financement des balances des paiements, mais viendrait s'y ajouter. Les pays poursuivant des politiques de redressement des comptes extérieurs auraient ainsi la perspective de bénéficié d'argent frais. Sous réserve que les résultats obtenus soient conformes aux vœux du F.M.I. et de la Banque Mondiale, ces pays devraient également bénéficier des concours octroyés par les banques commerciales. Selon le plan de M. Baker, les institutions de crédit devraient s'engager à fournir au cours des trois prochaines années environ 20 milliards de dollars de concours nets aux 15 pays à revenu moyen les plus lourdement endettés, parmi lesquels figurent 10 nations latino-américaines. Les banques verraient alors leurs engagements augmenter d'environ 2,5 % par an (soit un pourcentage inférieur au taux actuel de l'inflation), ce chiffre ne prenant pas en compte les prêts « spontanés » aux pays dont la cote de crédit demeure intacte.

La Communauté économique européenne est directement intéressée à la solution de la crise financière des pays d'Amérique latine.

En effet, de 1980 à 1984, les exportations des pays d'Amérique latine vers la C.E.E. ont doublé, alors que les importations ont baissé, parfois fortement. L'excédent de la balance commerciale latino-américaine a été, en 1984, de 9 milliards d'écus, dont la moitié pour le Brésil. Mais l'Amérique latine doit payer 37 milliards de dollars au titre de la dette extérieure, soit en 1984, 26 milliards de plus que ses recettes.

L'Argentine doit rembourser en 1984 le triple de ce qu'elle peut espérer au titre des recettes et, en 1988, si rien n'est fait pour l'aider, elle devra payer six fois plus.

(1) soit quarante fois la valeur du commerce annuel de l'Amérique latine avec la C.E.E. !

(2) qui a déclaré récemment refuser de rembourser sa dette au F.M.I. mais n'en a pas moins mis en œuvre un plan d'austérité, « gelant » les dépenses publiques notamment, en 1986.

Comment, dans ces conditions, espérer un développement mutuellement avantageux des échanges entre la C.E.E. et l'Amérique latine ?

Ainsi, en juin 1985, la conférence interparlementaire Amérique latine-Communautés européennes s'est-elle souciée de ce que les négociations sur le rééchelonnement se fassent selon des « critères de comptabilité » entre le paiement de la dette et le développement économique et social, et que la charge de remboursement n'excède pas le cinquième des recettes d'exportation des pays concernés.

Les ministres des dix pays des Communautés européennes se sont, d'ailleurs, mis d'accord en septembre 1985 pour demander une augmentation de capital de la Banque mondiale et la mise à la disposition du F.M.I., pour de nouveaux prêts, du « fonds fiduciaire », soit quelque 2,7 milliards de dollars qui doivent lui être remboursés dans les cinq prochaines années par des pays en développement.

En outre, les pays de la C.E.E. veulent que les pays en développement les plus endettés puissent continuer à emprunter des montants exceptionnels auprès du F.M.I. pendant au moins un an. Les États-Unis, en revanche, souhaitent l'arrêt de cette politique d'« accès élargi » aux ressources du fonds, mise en place en 1981. Mais des divergences se sont fait jour puisque l'Allemagne fédérale et la Grande-Bretagne ont renouvelé leur opposition à un accroissement des liquidités du F.M.I., qu'ils jugent inflationniste, tandis que les autres pays de la C.E.E. appuient la demande des pays en développement d'une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS), la monnaie du F.M.I.

Les pays les plus pauvres doivent bénéficier d'une quantité suffisante de prêts du F.M.I. pour pouvoir rembourser leur dette, estime la C.E.E. Les grands pays comme l'Inde ne doivent pas absorber la totalité du « fonds fiduciaire ».

La prise de conscience à peu près générale des effets pervers, nocifs pour tous, débiteurs comme créanciers, des politiques de stabilisation brutalement appliquées devrait sans doute s'accompagner d'un réexamen d'autres causes de déséquilibre dans les échanges internationaux comme la persistance de l'important déficit extérieur des États-Unis d'Amérique, coïncidant avec le maintien de taux élevés sur les marchés financiers. Là encore, les intérêts des pays de la Communauté européenne et de ceux du sous-continent latino-américain sont proches et devraient permettre une concertation plus grande.

C'est à ce prix que pourrait être entrevue la solution du dilemme actuel entre la contraction des échanges extérieurs des pays d'Amérique latine et la reprise de leur croissance économique.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 JANVIER 1986

— Rappelant les liens traditionnels qui unissent les pays d'Amérique latine aux pays de la Communauté européenne, bientôt élargie à l'Espagne et au Portugal,

— Constatant l'insuffisant développement des relations économiques entre l'Europe et l'Amérique latine,

— Prenant acte du désir mutuel de développer ces relations,

— Consciente, cependant, des difficultés que constituent les disparités qui différencient les pays d'Amérique latine,

— Se déclarant attachée au maintien des solidarités découlant du Traité instituant les Communautés et des disciplines qui en résultent pour les États membres, anciens ou nouveaux, comme aux engagements renouvelés lors de la renégociation de la Convention de Lomé,

— Se félicitant des progrès du processus démocratique en Amérique latine et particulièrement au Brésil et en Argentine,

— Souhaitant que la Communauté contribue par un renforcement des liens entre l'Europe des Douze unis par un commun idéal démocratique et les pays d'Amérique latine, à la stabilisation sociale et politique du sous-continent en favorisant les regroupements régionaux,

— Se félicitant des accords déjà conclus avec les pays andins comme avec les pays d'Amérique centrale,

La Délégation,

— Souligne l'intérêt qu'il y a, non seulement sur le plan économique mais sur le plan politique et social, pour l'Europe à favoriser le dépassement de la crise qui affecte actuellement les pays d'Amérique latine afin qu'ils développent toutes leurs potentialités de croissance, retrouvent toute leur place dans l'essor des échanges internationaux et connaissent le progrès social, élément déterminant de la stabilité politique ;

— Insiste, en conséquence, pour que les Communautés apportent les réponses adaptées aux problèmes actuels de l'Amérique latine, en accroissant l'aide apportée aux plus pauvres et en favorisant les échanges avec les pays en voie d'industrialisation, notamment dans le cadre du système des préférences généralisées, en demandant à leur tour à ces pays d'accepter la libéralisation de leurs échanges et de garantir les investissements étrangers ;

— Souhaite que soient recherchés les moyens de développer la coopération technique, commerciale et des actions de formation que la jeunesse des pays d'Amérique latine rend indispensable et qui maintiendraient les liens culturels traditionnels ;

— Enfin, convaincue que la solution à la crise financière des pays d'Amérique latine est de l'intérêt, non seulement de ces pays mais aussi de tous leurs partenaires, rappelle les propositions faites à Brasilia lors de la conférence interparlementaire du Parlement européen et du Parlement latino-américain de réunir une conférence rassemblant des représentants des gouvernements européens et latino-américains, affirmant ainsi la présence de l'Europe aux côtés de pays dont le développement économique, mais aussi social et politique, lui tient traditionnellement à cœur.

— Est d'avis qu'à l'initiative de la France, une conférence gouvernementale soit réunie pour définir une politique commune de la C.E.E. susceptible d'apporter une contribution originale à la solution du problème de l'endettement des pays d'Amérique latine.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.