

N° 227

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 1987.

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 1986 et le 30 avril 1987 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. André JARROT, Pierre MATRAJA, Bernard BARBIER, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA, Auguste CAZALET, Marcel DAUNAY, Robert PONTILLON et Michel MIROUDOT,

Membres du bureau,

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

(1) *Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. André Jarrot, Pierre Matraja, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Auguste Cazalet, Marcel Daunay, Robert Pontillon, Michel Miroudot, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Guy Cabanel, Gérard Delfau, Jacques Golliet, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Xavier de Villepin.*

Communautés européennes. — Acte unique - Audiovisuel - Budget - C.E.E./Japon - Cinéma - Culture - Education - Erasmus - Excédents - Financement - Marché intérieur - Mobilité des étudiants - Perspectives financières - Politique agricole commune (P.A.C.) - Programme-cadre de recherche - Reconnaissance des diplômes universitaires - Stocks - Structures agricoles - Télévision - Traité de Rome - Transports aériens - Transport par route.

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur	Page
CHAPITRE PREMIER. — Politique agricole		3
A. — La réforme de la politique socio-structurelle agricole (Conclusions adoptées le 17 décembre 1986)	M. Marcel Daunay	3
B. — Les stocks agricoles (Conclusions adoptées le 5 mars 1987)	M. Auguste Cazalet	13
C. — Les propositions de prix de campagne 1987-1988 et les mesures connexes (Conclusions adoptées le 13 mai 1987)	M. Marcel Daunay	24
CHAPITRE II. — Questions budgétaires		35
Le financement du budget communautaire 1988-1992 : communication et rapport de la Commission (Conclu- sions adoptées le 9 avril 1987)	M. Bernard Barbier	35
CHAPITRE III. — Marché unique		57
Les dispositions de l'Acte unique européen modifiant le Traité de Rome et visant à l'établissement du marché intérieur (art. 13 à 15, 18 et 19 de l'Acte unique, art. 8 A, 8 B, 8 C, 100 A et 100 B (<i>nouveaux</i>) du Traité de Rome) (Conclusions adoptées le 17 décembre 1986)	M. Jacques Genton	57
CHAPITRE IV. — Recherche		75
Le programme-cadre pour la recherche et le dévelop- pement technologique (1987-1991) (Conclusions adoptées le 23 avril 1987)	M. Guy Cabanel	75

	Nom du rapporteur	Page
CHAPITRE V. — Politique des transports		87
A. — La politique communautaire du transport par route (Conclusions adoptées le 3 décembre 1986)	M. Jacques Golliet	87
B. — La politique commune des transports aériens après l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de justice des Communautés (Conclusions adoptées le 5 mars 1987)	M. Pierre Matraja	98
CHAPITRE VI. — Europe des citoyens		111
A. — L'espace audiovisuel européen (Conclusions adoptées le 17 décembre 1986)	M. Michel Miroudot	111
B. — Le programme ERASMUS (Conclusions adoptées le 23 avril 1987)	M. Jacques Genton	125
CHAPITRE VII. — Relations extérieures		141
Les relations commerciales entre la Communauté éco- nomique européenne et le Japon (Conclusions adoptées le 9 avril 1987)	M. Robert Pontillon	141

*
* *

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE AGRICOLE

A. — LA RÉFORME DE LA POLITIQUE SOCIO-STRUCTURELLE AGRICOLE

(Com. [86] - 199 Final)

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur.

- I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE PARAISSENT PAS TENDRE A UNE RELANCE IMMÉDIATE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES STRUCTURES AGRICOLES
- II. — IL EST NÉCESSAIRE DE CLARIFIER LES INTENTIONS A TERME DE LA COMMISSION ET LES OBJECTIFS SOUHAITABLES DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION, 17 DÉCEMBRE 1986

*
* *

En avril 1986, la commission a publié un document présentant un ensemble de mesures socio-structurelles en matière agricole, dont elle proposait au Conseil l'adoption. L'origine de ces propositions réside dans le memorandum « Un avenir pour l'agriculture européenne » de décembre 1985 qui, tirant les conclusions du Livre vert de juillet 1985, définissait les orientations possibles d'une nouvelle politique agricole commune et annonçait la préparation de mesures complémentaires dans le domaine socio-structurel.

On pourrait s'étonner que ce train de propositions succède aussi rapidement à la réforme de la politique des structures agricoles de la Communauté adoptée par le Conseil en 1985. Il est vrai cependant que l'infléchissement de plus en plus net du fonctionnement du F.E.O.G.A.-Garantie vers une logique de restriction appelle l'élaboration d'une politique d'action structurelle dont les objectifs et les moyens seraient mieux adaptés à la nouvelle donne. C'est à cette fin que la Commission a formulé une proposition de règlement qui tend à compléter sur certains points le règlement 797/85 instaurant une nouvelle politique communautaire des structures.

Le dispositif envisagé recouvre huit types d'actions :

- instauration d'un système de pré-pension afin d'inciter les fermiers âgés de cinquante-cinq ans ou plus à retirer de la production leur terre ou à la céder à un jeune parent ;
- mesures afin d'encourager les jeunes agriculteurs à se convertir à des modes de production moins intensifs ou à se réorienter vers des productions de haute qualité ;
- mesures intéressant les indemnités compensatoires : modulation des taux minimum et maximum selon la nature du handicap naturel permanent, majoration des indemnités payées aux agriculteurs des zones les moins favorisées acceptant de réorienter leur production ou de produire de manière moins intensive, extension à vingt ans de la période durant laquelle l'indemnité compensatoire peut être payée en cas de reboisement ;
- primes annuelles d'incitation à l'adoption de modes de production respectueux de l'environnement dans les zones sensibles ;

— développement de la formation agricole et de la recherche afin d'aider les agriculteurs à réorienter leur production vers des produits de meilleure qualité, à adopter des modes de production moins intensifs et à développer l'exploitation forestière. Amélioration de l'aide à la création d'associations agricoles tournées vers la fourniture de services de gestion ;

— extension de l'aide au reboisement aux bénéficiaires du système de pré-pension, amélioration des primes, augmentation du financement communautaire des aides nationales aux associations forestières ;

— octroi de subventions à l'investissement aux bénéficiaires du système de pré-pension souhaitant effectuer une utilisation non agricole des surfaces. Augmentation des subventions à l'investissement de protection de l'environnement ;

— amélioration des mesures en faveur de la commercialisation de productions réorientées.

A l'examen de ces propositions, il apparaît que, si elles ne semblent pas de nature à donner immédiatement un nouvel essor à la politique communautaire des structures agricoles, il est cependant nécessaire de s'interroger sur leur portée à terme et d'esquisser une clarification des objectifs souhaitables de l'action communautaire en la matière.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE PARAISSENT PAS TENDRE A UNE RELANCE IMMÉDIATE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES STRUCTURES AGRICOLES

A. — La modicité des financements et la souplesse des mesures proposées maintiennent la politique structurelle de la Communauté dans la dépendance des initiatives nationales.

La politique des structures agricoles reste largement de la responsabilité des Etats membres.

En dépit de l'affirmation progressive d'une politique commune des structures agricoles, il est difficile d'affirmer que celle-ci a dépassé le stade de la coordination des politiques nationales, mode d'intervention adopté à l'origine. Tout au plus peut-on admettre que, depuis 1985, la Communauté met en œuvre des modalités de coordination plus rigoureuses qu'auparavant.

En effet, de 1962 à 1972, la Communauté s'est bornée à coordonner les actions structurelles des Etats membres au sein d'un comité permanent des structures agricoles chargé de débattre des mesures nationales et de la situation structurelle de l'agriculture communautaire. La seule action concrète résidait alors dans le financement, grâce à la section orientation du F.E.O.G.A., des projets individuels d'amélioration des structures. Une politique plus globale a été élaborée en 1972 avec l'adoption de trois directives relatives à la réforme des exploitations agricoles (72/159, 160, 161), suivies ultérieurement d'une directive sur les mesures en faveur des zones défavorisées (75/268) et d'un certain nombre d'autres textes de moindre portée. Le procédé de la directive abandonnait à l'initiative des Etats membres le choix des mesures de mise en œuvre de la politique communautaire. Celle-ci consistait à fixer des objectifs et les moyens utilisables par les Etats membres qui, s'ils ne pouvaient mener des politiques nationales contradictoires avec celle de la Communauté, étaient en mesure de freiner son application, plus d'ailleurs par omission que par action. La réforme, en 1985, de la politique communautaire des structures par le recours au règlement, n'a pas bouleversé cet état de fait. Contrairement à la directive, le règlement est certes applicable tel quel dans les Etats membres et implique en théorie l'intensification de la compétence communautaire. En fait, la mise en œuvre de la politique des structures est restée dépendante des Etats membres en raison de la limitation de la responsabilité financière de la Communauté dans la mise en œuvre des mesures adoptées. La participation communautaire aux actions de modernisation des exploitations, de cessation de l'activité agricole, de formation professionnelle, et d'aide à l'agriculture de montagne, s'étage de 25 % à 50 % du coût, le taux de choix commun étant 25 %. Le complément doit être fourni au niveau national. L'application des mesures dépend donc de la disponibilité des financements nationaux en l'absence desquels les dispositions communautaires restent lettre morte.

Dans ces conditions, la mise en œuvre des mesures élaborées par la Communauté à partir de 1979 a été très inégalement effectuée par les Etats membres. Ainsi, par exemple, dans son rapport de 1985 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté, la Commission observe qu'en ce qui concerne la formation socio-économique et la formation professionnelle, « les plus fortes retombées de la directive 72/161 sembleraient s'être produites en Allemagne et en France ». La situation, dépendante par ailleurs des actions communautaires à l'égard des initiatives nationales, se traduit par leurs résultats jusqu'à présent mitigés et par le fait qu'à un certain moment le F.E.O.G.A.-Orientation a détenu des réserves de près d'un demi-milliard d'unités de compte en raison de la faible application des mesures par les Etats membres. Le rapport précité de la Commission attribue au chômage, à la baisse des revenus agricoles et à la politique prudente des prix, une influence qui a « gravement réduit les chances de la politique commune des structures agricoles, en particulier les mesures relatives à la modernisation des exploitations et à la cessation de l'activité agricole ». Il est très probable que la pérennité en ce domaine des responsabilités nationales explique aussi la modestie des résultats.

Il faut convenir que la préservation en matière de structures agricoles d'une très large responsabilité nationale appartient à la nature des choses. L'agriculture communautaire est restée d'une extrême hétérogénéité. Il n'y a aucune commune mesure entre, par exemple, les structures agricoles britanniques, qui ignorent les problèmes de remembrement, et celles des pays méditerranéens, beaucoup moins efficaces. Entre le nord, le centre (France et R.F.A.) et le sud de la Communauté, les problèmes de structures se posent de manière très différente, ce qui rend malaisément concevable une authentique politique commune. La souplesse des mises en œuvre nationales est donc indispensable et le caractère décentralisé de la politique des structures demeure une donnée permanente.

De fait, l'examen de la proposition en discussion ne suggère pas que la politique communautaire des structures devrait revêtir une ampleur nouvelle. Rappelons que cette proposition ne fait que compléter la réforme de 1985 en mettant en place des actions nouvelles et en modifiant la portée de certaines autres. En ce qui concerne les moyens financiers engagés et les latitudes laissées aux Etats membres pour l'application, aucun élément nouveau n'apparaît.

Du point de vue financier tout d'abord, la Commission évalue à 896 millions d'ECU le coût des mesures proposées de 1988 à 1991, ce qui représente une moyenne annuelle de 224 millions d'ECU. Comparé aux 20 milliards d'ECU inscrits dans le budget de 1985 pour le fonctionnement des organisations communes de marchés, comparé d'autre part aux 2,7 milliards d'ECU de dépenses publiques consacrées à l'agriculture par la France en 1980 (la plus grande partie intéressant les structures agricoles), ce montant apparaît très modique et peu susceptible de donner un essor quelconque à la politique communautaire des structures. Celle-ci a en fait enregistré une diminution des crédits mis à sa disposition depuis 1983. Le montant dépensé au titre du F.E.O.G.A.-Orientation a été cette année-là de 904,6 millions d'ECU ; les crédits ont ensuite diminué à 860,6 millions d'ECU en 1984 et 726,2 millions d'ECU en 1985.

Selon les règles admises depuis l'origine, les fonds communautaires ne représenteraient en outre qu'une part limitée du coût des financements octroyés au titre des nouvelles actions : 25 % en règle générale, 50 % dans les zones défavorisées et pour les primes annuelles en faveur des agriculteurs souscrivant certains engagements pour la protection de l'environnement. Il y a donc risque, comme la Commission le note dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement, « qu'en raison des difficultés de cofinancement ou de problèmes d'ordre administratif, ces mesures ne soient pas mises en œuvre aussi rapidement et aussi pleinement que cela serait souhaitable ».

La flexibilité nationale des mesures proposées par la Commission confirme la portée limitée dans l'immédiat de la proposition de règlement en discussion. L'exposé des motifs de celle-ci précise qu'il « incombe aux Etats membres de mettre en œuvre, sur la base de la conception et des critères communautaires, les diverses mesures avec leurs propres moyens législatifs, réglementaires et administratifs, et de déterminer dans le cadre ci-dessus, les conditions de l'application et notamment les montants des aides, tout en tenant compte des réalités existantes dans leur pays. ».

La latitude reconnue aux Etats membres dans le choix des modalités de mise en œuvre des huit mesures proposées est parfois très large. Il est intéressant d'en noter l'ampleur dans chacun des domaines envisagés.

● *Système de pré-pension* : les Etats membres ont la faculté d'admettre des exceptions au principe du retrait d'activité de la totalité de la superficie d'exploitation. Les cas d'ouverture de cette faculté sont précisés par le projet de règlement. Les Etats membres fixent le montant et la durée des primes et indemnités. Ils peuvent octroyer aux bénéficiaires des primes annuelles des aides aux investissements pour une utilisation non agricole des surfaces gelées.

- *Mesures en faveur des jeunes agriculteurs* : les Etats membres déterminent les critères de l'amélioration qualitative, de la reconversion et de la non-intensité de la production, donnant droit au versement d'une prime. Ils fixent le montant et la durée de celle-ci en fonction des engagements négociés avec l'exploitant.

- *Mesures intéressant les indemnités compensatoires* : en ce qui concerne la majoration des indemnités liées à la ré-orientation et à la non-intensité de la production, il appartient là encore aux Etats membres de fixer les conditions et critères de versement.

- *Aides dans les zones de protection de l'environnement* : Les Etats membres déterminent les zones intéressées ainsi que les pratiques de production admises.

B. — La confusion des objectifs et la disparité des modalités d'intervention ne sont pas de nature à renforcer l'impact des propositions de la Commission.

On peut en effet reprocher à la Commission d'avoir voulu trop faire avec trop peu de moyens.

— Diversité des objectifs.

Dans le mémorandum de juillet 1985, la Commission avait annoncé que les actions structurelles complémentaires seraient prises dans le but d'aider les exploitants agricoles dans le processus d'adaptation aux nouvelles réalités du marché, de contribuer à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, de contribuer au maintien de l'activité agricole, de favoriser la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural ; l'exposé des motifs de la proposition de règlement rappelle cette énumération dans laquelle il faut voir la finalité des mesures exposées.

Effectivement, la plupart de ces thèmes sont présents : le système de l'indemnité compensatoire tend au maintien de l'activité agricole dans les zones de montagne ou défavorisées, certaines mesures sont directement centrées sur la protection de l'environnement, les propositions sur la formation et la recherche sont formulées en vue d'« aider les cultivateurs à s'adapter aux nouvelles conditions résultant de la situation d'excédents et à une politique des prix restrictive ». Par ailleurs, le système de pré-pension devrait favoriser le rajeunissement de la population agricole, objectif traditionnel de la politique des structures.

Sans corriger une impression immédiate de manque de fil conducteur dans le choix des objectifs, il semble qu'une idée maîtresse, sous-jacente dans la plupart des mesures nouvelles envisagées, ait inspiré la Commission. Il s'agit de la réduction de la production agricole, objectif essentiel de la politique des prix et marchés telle que la conçoit cette institution.

Ainsi, le système de pré-pension doit permettre le gel de la surface entière d'une exploitation (des exceptions minimales à la règle de la totalité sont envisagées) quand le bénéficiaire n'est pas relevé par un descendant en ligne directe. Avec la réorientation vers des productions de meilleure qualité, la non-intensité de la production, qui la réduit en volume, est une condition d'attribution des aides nouvelles aux jeunes agriculteurs. La majoration des indemnités compensatoires de handicaps naturels (zones de montagne ou défavorisées) peut être accordée en cas de non-intensité de la production ou de reboisement. De façon générale, toutes les mesures incitant au reboisement sur les exploitations agricoles doivent être interprétées comme tournées vers la diminution de la production, c'est le cas de l'extension de l'aide au reboisement aux bénéficiaires du système de pré-pension, de l'amélioration des primes de reboisement, de l'augmentation du financement communautaire (taux de 50 %) des aides nationales aux associations forestières. D'autre part, les diverses mesures de protection de l'environnement (aides à l'investissement, primes annuelles dans les zones sensibles) tendent à la réduction de la productivité et donc de la production par unité de travail. Enfin, certaines mesures de réorientation de la formation agricole et de la recherche sont inspirées par l'idée de créer les conditions techniques et humaines de l'efficacité de ces mesures.

- Disparité des modalités d'intervention.

Il ressort d'autre part des énumérations précédentes une impression de saupoudrage et d'absence de choix quant aux modalités de l'action communautaire. En ce qui concerne par exemple l'objectif apparemment prééminent de réduction de la production, de nombreux instruments peuvent être imaginés. La diminution de la production peut résulter de celle des consommations intermédiaires (engrais chimiques, pesticides et parc mécanique) afin de rééquilibrer en faveur du travail la répartition des facteurs de production. Elle peut aussi être due à la réduction de la surface cultivée soit par le retrait de la production d'exploitation entière, soit par la diminution de la surface des exploitations.

La Commission n'effectue pas de choix entre ces différents modes d'intervention qui apparaissent tous dans la proposition en cours de négociation. La notion de non-intensité recouvre l'idée qu'il est possible de diminuer la production grâce à la réduction des consommations intermédiaires et de l'intensité capitalistique des exploitations. La non-intensité apparaît comme l'objet direct ou implicite de plusieurs mesures envisagées : mesures en faveur des jeunes agriculteurs, mesures complétant le système de l'indemnité compensatoire, primes d'incitation au respect de l'environnement, orientations assignées à la formation et à la recherche agricoles.

Le gel des terres apparaît lui aussi sous plusieurs formes : directement, avec le système de pré-pension, indirectement, avec les mesures en faveur du reboisement.

Cette dispersion dans le choix des instruments, dans le contexte de restriction financière évoqué ci-dessus, ne paraît pas garantir l'efficacité du dispositif préconisé.

- Des risques d'incohérence.

Au croisement de l'hétérogénéité des objectifs et de la disparité des instruments apparaît un risque d'incohérence qui pourrait naître des contradictions internes du dispositif dont la Commission propose l'adoption.

Ainsi, le système de pré-pension peut aboutir au gel de terres, mais aussi à l'installation de jeunes successeurs qui auront naturellement tendance à augmenter la productivité de l'exploitation. Par ailleurs, les mesures intéressant la protection de l'environnement semblent plus inspirées par l'objectif de production que par un authentique souci d'écologie. En ce qui concerne le gel des terres par le système de pré-pension, l'extension des friches (la notion d'entretien des terres retirées de la production est imprécise) ne peut être tenue pour un objectif de protection de l'environnement ; en ce qui concerne l'incitation à l'utilisation d'un mode de production moins intensif, l'absence de planification locale des actions interdit tout effet sur la qualité de l'environnement (celle des nappes phréatiques par exemple) ; en ce qui concerne le reboisement, l'apparition d'exploitations forestières au hasard de la mise en œuvre du système de pré-pension ne garantit pas la réussite de l'opération.

Saupoudrage et problèmes de cohérence ne sont donc pas absents des propositions de la Commission et incitent à douter de leur efficacité. Ces défauts procèdent cependant d'une logique dont les effets pourraient apparaître à terme, et qu'il convient d'examiner.

II. - IL EST NÉCESSAIRE DE CLARIFIER LES INTENTIONS A TERME DE LA COMMISSION ET LES OBJECTIFS SOUHAITABLES DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

A. - L'expérimentation des instruments d'une politique de repli agricole ?

1. - *Politique des marchés et politiques des structures.*

Les propositions de la Commission constituent une étape nouvelle dans l'établissement d'un lien entre politique des structures et politique restrictive des marchés. Alors qu'à l'origine, la politique des structures s'attachait principalement à l'amélioration de la productivité, la réforme de 1985, parmi d'autres nouveautés, a introduit le principe d'une meilleure liaison entre politique structurelle et politique des marchés en tenant compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs excédentaires. Point d'application de cette nouvelle orientation, l'aide à l'investissement ne peut plus être accordée désormais dans les secteurs excédentaires que dans des conditions très limitées (c'est le cas de la production laitière et de la production porcine). La logique retenue par le règlement 797/85 est donc celle de la non-contradiction. La proposition en discussion tend à introduire une nouvelle conception du lien entre la politique des marchés et celle des structures, celle de la complémentarité.

Il est intéressant d'observer que l'exposé des motifs de la proposition ne mentionne pas explicitement cette nouvelle approche que l'on identifie seulement en examinant le contenu des mesures exposées. La Commission se contente en effet de souligner que la politique des prix et des marchés et la politique des structures doivent converger vers une solution aux problèmes de la P.A.C. parce qu'elles constituent un ensemble cohérent visant les mêmes objectifs. Elle note aussi que l'objectif principal est d'infléchir progressivement la production dans les secteurs excédentaires et de modérer la charge qui en découle pour le contribuable. Et quand il lui faut préciser les objectifs immédiats de la politique des structures, la Commission expose, de manière assez obscure, que celle-ci « doit contribuer à créer les conditions :

« d'une part permettant aux agriculteurs de mieux s'adapter à la nouvelle situation découlant de la politique des prix et des marchés ;

« d'autre part, pour permettre à un nombre élevé d'agriculteurs, et notamment à un nombre très étendu d'exploitations marginales en terme de production mais dont la fonction s'avère, du moins dans certains cas, irremplaçable pour l'équilibre social, l'aménagement du territoire et la sauvegarde de l'environnement, d'atténuer les effets qu'une politique restrictive des prix et des marchés peut avoir » (Com. 86 - 199 final 13, pp. 3, 4).

Ces formulations signifient en fait que la Commission souhaite opérer le changement de logique de la politique des structures de manière insensible, par glissement du contenu des actions existantes ou par superposition de nouvelles mesures. L'adoption du train de propositions examiné engagerait donc cette politique dans une phase de transition, ce qui explique les contradictions d'objectifs relevées ci-dessus. Si, dans cette hypothèse, la politique des structures ne serait pas encore une politique de repli de la production conçue pour renforcer l'effet d'une politique restrictive des prix et marchés, elle fonctionnerait en partie à cette fin et elle permettrait l'expérimentation des instruments d'une redéfinition ultérieure, plus radicale, de ses objectifs.

2. - *L'expérimentation des instruments et procédures d'une nouvelle politique structurelle.*

Les mesures présentées par la proposition en discussion peuvent être analysées comme des actions pilotes. Cela explique, au-delà des problèmes budgétaires, la modicité relevée plus haut des montants envisagés pour leur financement. La difficulté, d'autre part, de définir les meilleurs moyens de passer à un mode de production moins intensif où les conditions optimales de protection de la nature en milieu agricole seraient atteintes, explique la relative indétermination de certaines mesures envisagées et les responsabilités laissées aux Etats membres pour leur application. Il est en outre nécessaire d'expéri-

menter les procédures administratives de négociation de plans de désintensification et de contrôle de l'exécution. Tous ces éléments rendaient nécessaire l'adoption d'un certain profil bas dans l'élaboration de la proposition de règlement. La logique profonde de celle-ci rend d'autant plus nécessaire la clarification des objectifs souhaitables de la politique des structures.

B. — Les objectifs essentiels de la politique des structures devraient être la poursuite de la rationalisation des exploitations, le maintien de la population agricole, l'aménagement du territoire.

1. — Les rapports avec la politique des prix et marchés.

Il est bon de remarquer que l'évolution qui ferait de la politique structurelle l'adjuvant de la politique des marchés ne répondrait à aucune rationalité économique. Dans la mesure où l'objectif principal de la P.A.C. deviendrait la diminution de la production agricole excédentaire, comme la Commission semble le souhaiter, la politique structurelle ne pourrait concourir à sa réalisation qu'en se recentrant sur des modes d'intervention tels que le gel des terres ou la promotion de modes de production non intensifs dont les propositions de la Commission pourraient permettre l'expérimentation. Dans le cas de la désintensification, il s'agit de diminuer la productivité, et donc de produire avec des coûts plus élevés pour des prix de marché que la tendance est de fixer au niveau le plus bas possible. Il serait donc nécessaire dans cette hypothèse de compenser par des aides directes les pertes de revenu des agriculteurs. Rien ne permet d'affirmer que la solution, moins efficace économiquement, serait financièrement intéressante pour les budgets publics. Il est vrai que dans la mesure où les aides directes ne sont pas entièrement financées par la Communauté, la répercussion de cette évolution sur le budget communautaire pourrait être sensible. Tout en lançant une impulsion vers la renationalisation des politiques agricoles, une P.A.C. ainsi redessinée pourrait permettre le rééquilibrage du budget de la Communauté en faveur des fonds structurels, comme le souhaitent le Parlement européen et les Etats membres du sud.

Par ailleurs, dans la mesure où certains Etat membres ne seraient pas en mesure de dégager les fonds nationaux nécessaires à une politique d'aide significative, il résulterait de l'évolution envisagée une inégalité accrue et définitive entre producteurs.

Enfin, on peut craindre que les perspectives examinées n'impliquent le renforcement du clivage entre les grandes exploitations intensives à fort taux capitalistique qui, pouvant fort bien résister à la baisse des prix, n'abandonneraient pas leur mode de production, et les exploitations petites ou moyennes dont les perspectives de modernisation ou d'agrandissement seraient bloquées par les restrictions probablement apportées peu à peu aux aides fournies jusqu'à présent par la Communauté pour l'amélioration des structures et de la productivité des exploitations.

Il semble donc inapproprié de mettre la politique structurelle dans la dépendance de la politique des marchés. Il faut au contraire réaffirmer sa vocation propre.

2. — Le maintien de la population agricole.

Il convient de conserver à la politique des structures sa vocation à la fois économique et sociale, de correction des déficiences des structures de production et des effets négatifs de la politique restrictive des prix à l'égard de la population agricole. Dans cette optique, elle doit être conçue selon une logique d'accompagnement de la politique des prix et marchés, et non selon une logique de complémentarité comme la Commission semble le souhaiter.

La finalité première des mesures à mettre en oeuvre devrait être le maintien de la population agricole. L'un des plus graves inconvénients de la politique des prix qui semble s'esquisser serait l'accélération d'un exode rural particulièrement inopportune pour une raison conjoncturelle, le chômage endémique qui interdit toute perspective de reconversion utile aux agriculteurs quittant la profession. Des raisons permanentes militent d'autre part en faveur d'un maintien de la population agricole, et plus précisément de la préservation du mode d'exploitation familial qui est le plus largement répandu dans la Communauté. En effet, le monde agricole est un point d'ancrage important pour une société qui s'interroge sur le sens de son évolution, par ailleurs, l'émergence de plus en plus impérieuse d'exigences

de qualité de la vie et de préservation de la nature fait apparaître l'aménagement du territoire rural comme une nécessité de notre époque.

Ces raisons militent en faveur d'une politique volontariste de maintien de la démographie agricole que, seule, la politique structurelle peut permettre de poursuivre, dans la mesure où la politique des prix et marchés semble de plus en plus orientée vers des objectifs de restriction porteurs de déperdition démographique. Si cette perspective se confirme, il sera nécessaire d'accorder des soutiens directs aux agriculteurs dont les revenus seraient détériorés du fait de la politique des prix pendant la phase de transition nécessaire à leur adaptation. Pour ceux dont l'exploitation apparaîtrait comme définitivement non rentable, plutôt que de poursuivre une politique d'assistance dont le monde agricole rejette le principe, il faut instaurer et renforcer des mesures susceptibles de fournir des solutions satisfaisantes : départs en retraite, entretien de la nature, reconversion hors de l'agriculture quand cela paraît possible. En tout état de cause, la solution du revenu permanent de remplacement ne devrait être adoptée que pour les agriculteurs dont le maintien à la terre apparaît nécessaire à des fins d'aménagement du territoire : le développement des friches ne semble pas compatible avec les exigences nouvelles de nos sociétés en matière de qualité de la vie et de protection de l'environnement.

Il est par ailleurs nécessaire de repousser toutes mesures d'incitation à la baisse de productivité : l'agriculture doit rester une activité moderne et rentable, il est au contraire souhaitable de donner le maximum d'efficacité aux plans d'amélioration matérielle créés en 1985 afin de permettre la modernisation des exploitations. S'il est encore trop tôt pour faire un bilan de la mise en œuvre de cette mesure, et donc suggérer d'éventuelles corrections, il est utile de réaffirmer son utilité pour la poursuite de la rationalisation de la production, indispensable dans la conjoncture de restriction de la politique des prix. Là encore doit s'imposer la logique de l'accompagnement et non celle de la complémentarité qui inciterait à l'abandon des plans d'amélioration.

3. — *Appréciation des mesures proposées par la commission.*

Les orientations suggérées ci-dessus sont conçues dans la perspective vraisemblable d'une orientation restrictive de la politique des prix et des marchés. Celle-ci cependant n'a pas encore été adoptée par le Conseil, et la réforme des organisations communes de marchés est en cours. Il semble donc inopportun de mettre en œuvre une politique structurelle nouvelle qui, quelle que soit la logique qui l'inspirerait, serait conçue en fonction d'un postulat qui reste à vérifier. L'appréciation essentielle à porter est donc que les propositions de la Commission sont prématurées, et que celle-ci devrait concentrer son énergie sur la bonne mise en œuvre de la réforme de 1985, en particulier des plans d'amélioration matérielle, plutôt que de préjuger des décisions du Conseil concernant le F.E.O.G.A.-Garantie.

Sous ces réserves, il est possible de porter un jugement sur les mesures proposées et de suggérer leur mise en conformité avec les orientations proposées plus haut. L'idée fondamentale est qu'il convient de rejeter tout ce qui tend à réduire délibérément la productivité de l'agriculture sans autre but que la diminution de la production. Il faut aussi repousser le gel des terres, incompatible avec la protection de l'environnement.

Le système de pré-pension ne devrait donc pas tendre au gel des terres agricoles ni au reboisement, mais à l'installation de jeunes agriculteurs sans que la restriction quant au degré de parenté exigé soit maintenue. Le renforcement du système d'aide à la première installation des jeunes agriculteurs par le versement de primes à l'hectare ne devrait par être lié à des objectifs de non-intensité de la production. Il en est de même pour le renforcement des indemnités compensatoires de handicaps naturels, d'autant plus que les perspectives ouvertes par la non-intensité ou la réorientation de la production semblent limitées dans ces zones.

Par ailleurs, compte tenu de la nécessaire reconnaissance de l'aménagement du territoire comme objectif nouveau de la P.A.C., les mesures de protection de l'environnement semblent opportunes à titre d'expérience, et la politique de reboisement ne devrait pas apparaître comme sous-produit du gel des terres.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1986

Ayant pris connaissance des éléments d'analyse applicables aux propositions de réforme de la politique socio-structurelle communautaire présentées par la Commission des Communautés dans le document COM. (86) - 199 final du 12 septembre 1986,

LA DÉLÉGATION,

— considère que cet ensemble de propositions n'est pas de nature à donner immédiatement un nouvel essor à la politique communautaire des structures agricoles ;

— qu'en effet, cette politique est dotée de moyens financiers très limités en termes relatifs et en déclin depuis 1983 ;

— que les prévisions de dépenses supplémentaires annexées à la proposition de règlement présentée au Conseil, représentant une moyenne annuelle de 224 millions d'ECU, ne peuvent modifier cet état de fait ;

— que, d'autre part, la mise en œuvre des dispositifs dont l'adoption est demandée dépendra essentiellement des moyens que les Etats membres seront disposés à lui consacrer et de la façon dont ils feront usage de la latitude qui leur est reconnue pour la détermination des modalités concrètes d'application ;

— que, par conséquent, la politique socio-structurelle de la Communauté risque de rester dans la dépendance des initiatives des Etats membres, se bornant à tracer le cadre dans lequel ceux-ci déterminent leur propre politique en fonction des données nationales ;

— elle relève d'autre part la confusion des objectifs d'une proposition de réforme qui poursuit à la fois le maintien de la population agricole dans les zones défavorisées, la protection de l'environnement, le rajeunissement des agriculteurs et la diminution de la production par le biais d'un certain nombre de mesures telles que le gel de terres agricoles et l'abandon du mode de production intensif ;

— elle estime que cette disparité ainsi que celle des modes d'intervention envisagés n'est pas de nature à donner une efficacité réelle à la politique proposée ;

— que, par ailleurs, des contradictions entre les objectifs renforcent les doutes que l'on peut avoir sur la pertinence du dispositif dont la Commission demande l'adoption ;

— qu'en effet, il paraît difficile de concilier des objectifs tels que le gel des terres et la protection de l'environnement, la diminution de la productivité agricole et le rajeunissement des agriculteurs ;

— qu'il semble enfin peu cohérent d'envisager des actions de protection de l'environnement sans élaboration locale de programmes d'action, et de proposer des mesures ponctuelles de reboisement dont la mise en œuvre dépendrait des hasards du retrait d'activité d'agriculteurs pré-pensionnés ;

— elle estime cependant que, derrière les contradictions relevées, se profile l'expérimentation des instruments et des procédures d'une future politique socio-structurelle ;

— que celle-ci serait fondée sur une logique de complémentarité avec la politique restrictive des prix et marchés dont la Commission poursuit l'adoption ;

— qu'elle poursuivrait à titre principal la diminution de la production agricole ;

— elle juge que cette évolution dénaturerait la politique socio-structurelle de la Communauté, qui doit conserver sa vocation propre d'amélioration de la productivité des exploitations et de maintien de l'exploitation familiale traditionnelle, selon une logique d'accompagnement et de compensation des effets pervers d'une politique restrictive des prix et marchés ;

— qu'il est en particulier nécessaire de donner aux agriculteurs les moyens de l'adaptation aux nouvelles conditions économiques, de reconnaître comme finalité de la P.A.C. le maintien de l'activité agricole dans certaines zones à des fins d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ;

— que, par contre, doivent être écartées toutes mesures tendant à la diminution de la productivité à des fins de repli de la production, toutes mesures tendant au gel des terres, toutes aides directes qui ne seraient pas la contrepartie d'un service rendu à la collectivité et qui tendraient à mettre les agriculteurs dans une situation d'assistés ;

— elle conclut, sur la base de ces considérations, que les propositions en cours de négociation sont en contradiction avec les objectifs souhaitables de la politique socio-structurelle de la Communauté pour ce qui concerne les dispositions d'incitation à la diminution de la production qui forment leur objet essentiel ;

— que, dans leur logique de renforcement d'une politique restrictive des prix et marchés, ces propositions préjugent au demeurant de l'évolution de celle-ci dans les prochaines années ;

— que sont donc prématurées un certain nombre d'entre elles, aussi longtemps que la Communauté n'aura pas défini avec clarté sa nouvelle politique en matière de prix et de marchés ;

— que, cependant, des mesures d'expérimentation d'une politique de protection de la nature et d'aménagement du territoire seraient d'effet utile à condition qu'elles soient conçues à cette fin et non comment instruments de diminution de la productivité ;

— qu'il paraît en définitive avant tout nécessaire de poursuivre la mise en œuvre de la réforme de 1985, en particulier en ce qui concerne les plans d'amélioration matérielle des exploitations créées à cette occasion, et les mesures facilitant l'installation des jeunes agriculteurs.

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 STOCKS AGRICOLES

Rapporteur : M. Auguste CAZALET, Sénateur.

- I. — LE POIDS DU PASSÉ : EFFETS PERVERS DES STOCKS AGRICOLES
- II. — LES EXIGENCES DE L'AVENIR : NÉCESSITÉ D'UN ASSAINISSEMENT RAPIDE
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 5 MARS 1987

*
* *

Les stocks agricoles sont actuellement l'un des éléments les plus visibles de la politique agricole commune. Ils exercent une influence profondément néfaste sur celle-ci tout en étant l'indice d'un certain dérèglement de ses mécanismes. Leur évolution s'aggrave depuis quelques années de manière préoccupante, et suscite des initiatives multiformes. Plusieurs axes d'examen sont ouverts : le long et le court terme. Si, en effet, l'on ne peut apporter de solution de fond au problème qu'ils posent que grâce à la réforme de la P.A.C. elle-même, les incertitudes qu'ils font peser sur le succès de cette réforme rendent nécessaire l'adoption de mesures spéciales et urgentes de résorption. C'est à ce second aspect, circonstanciel, que sont consacrées les réflexions suivantes.

I. — LE POIDS DU PASSÉ : EFFETS PERVERS DES STOCKS AGRICOLES

Les stocks agricoles revêtent la nature ambiguë de la plupart des faits économiques. On ne peut leur attribuer d'emblée une signification positive ou négative. Celle-ci n'apparaît qu'au regard du contexte. Dans la situation de dépendance alimentaire qui caractérisait la Communauté au début de son existence, l'existence de stocks pouvait apparaître comme un des objectifs de la P.A.C. L'article 40, alinéa 3, du Traité de Rome mentionne d'ailleurs les systèmes de stockage comme moyen de réalisation des objectifs définis à l'article 39, il s'agit spécialement en l'occurrence de la stabilisation des marchés et de la sécurité des approvisionnements. A l'heure actuelle s'impose l'autre face de la logique économique des stocks. Ceux-ci sont l'indice le plus marquant du dérèglement des mécanismes de la P.A.C. et leurs conséquences pernicieuses débordent les limites de celle-ci.

A. — Un indice du dérèglement de la production agricole.

1. — L'état des stocks.

Il convient de prendre dans un premier temps la mesure des stocks des principaux produits agricoles de la Communauté. Les indications suivantes sont mentionnées dans le rapport 1986 de la Commission sur la situation des marchés agricoles.

	Stock détenu le		Valeur comptable (stockage public) 30.9.86 (millions d'ECU)
	30.8.85 (millions de tonnes)	30.9.86 (millions de tonnes)	
Produits animaux :			
Beurre (interv.)	1,014	1,360	4,403
Beurre (stoc. priv.)	0,209	0,148	0,505
L.E.P.	0,473	0,956	1,719
Viande bovine (1)	0,782	0,730	1,862
Sous-total	»	»	8,489
Céréales :			
Froment tendre	10,252	9,135	1,835
Froment dur	0,982	0,961	0,261
Orge	3,235	4,567	0,213
Seigle	0,847	1,151	0,235
Maïs	»	0,376	0,069
Sous-total	15,316	16,190	3,313

(1) Viande en carcasse.

On peut aussi mesurer cette évolution en comparant pour les principaux produits les achats et ventes publics. Le tableau suivant présente l'évolution des mouvements de stocks en quantité. Il permet d'observer l'évolution des déséquilibres sur les différents marchés. Le déséquilibre du beurre remonte à 1983 et n'a pas été résorbé depuis. Celui de la viande bovine, constant depuis le début de la période examinée, provoque une augmentation régulière des stocks. Les mouvements des stocks de céréales se sont vraiment déséquilibrés pour la première fois en 1985 en raison d'un quasi-doublement des achats et d'un écoulement insuffisant, inférieur même au niveau de 1984.

(En milliers de tonnes.)

Produit	1982	1983		1984			1985			
	Stocks 31.12.1982	Achats	Ventes	Stocks 30.11.1983	Achats	Ventes	Stocks 30.11.1984	Achats	Ventes	Stocks 30.11.1985
Blé tendre panifiable ...	6.504	2.520	2.462	6.562	2.898	5.012	4.448	1.671	2.228	3.891
Blé tendre non panifiable	22	7	15	14	2.015	14	2.015	6.248	251	8.012
Sous-total blé tendre ...	6.526	2.527	2.477	6.576	4.913	5.026	6.463	7.919	2.479	11.903
Orge	1.679	1.251	1.568	1.362	1.544	1.270	1.636	4.418	1.404	4.651
Seigle	298	37	24	311	249	119	441	686	19	1.108
Blé dur	801	329	396	734	309	204	853	695	561	986
Total céréales	9.304	4.144	4.465	8.983	7.015	6.619	9.383	13.718	4.463	18.648
Huile d'olive	181	30	93	118	131	87	162	12	98	76
Tabac	37	16	22	31	12	28	15	13	13	15
Lait écrémé en poudre ...	607	869	448	1.028	454	695	787	223	496	514
Beurre	138	590	43	685	509	222	972	494	447	1.018
Viande bovine en carcasses	155	323	177	301	370	190	481	253	145	588
Viande bovine désossée .	61	69	44	86	89	42	133	129	48	214
Total viande bovine	216	392	221	387	459	232	614	382	193	802

On peut retenir en dernier lieu comme significatif de cette évolution que la valeur comptable au prix d'achat des stocks agricoles est passée de 8,751 milliards d'ECU le 30 novembre 1984 à 10,580 milliards d'ECU le 30 novembre 1985 et à 12 milliards d'ECU à l'heure actuelle. L'interprétation de ces données statistiques et comptables fait apparaître des déséquilibres structurels dans l'organisation des marchés agricoles.

2. — La surproduction agricole.

Des stocks ne signifient pas nécessairement l'existence d'un déséquilibre des marchés. Le bon fonctionnement de ceux-ci implique l'existence de réserves de produits agricoles pour une série de raisons. Il s'agit, en premier lieu, de réduire les variations à court et moyen terme qui affectent les prix et l'offre agricoles en raison du caractère cyclique et saisonnier de la production. Il est nécessaire à cette fin que la puissance publique retire du marché les excédents conjoncturels au moment des pointes de production et les remette dessus en période de déficit. En second lieu, il est nécessaire de détenir des stocks de sécurité afin de garantir l'approvisionnement du marché contre les risques de pénurie. En 1976, l'obligation de détenir en permanence une réserve de 10 % de leur production a été ainsi imposée aux raffineries de sucre afin de tirer la leçon des difficultés d'approvisionnement des campagnes précédentes.

La situation dans la Communauté ne relève pas de ces hypothèses. La production communautaire est en effet structurellement excédentaire depuis le début des années 1980 en raison d'une augmentation constante de la production, combinée avec une quasi-stagnation de la consommation.

Il en résulte une augmentation importante du taux d'approvisionnement pour la plupart des produits.

Ainsi, pour les céréales, qui représentent près de 14 % de la production agricole communautaire, le degré d'auto-approvisionnement est passé de 89,9 % en 1973-1974 à 119,1 % en 1984-1985. La stagnation depuis une dizaine d'années de la demande globale de céréales est explicable par le fait que les besoins croissants en aliments pour bétail sont couverts par une augmentation des importations de produits de substitution des céréales. La situation pourrait continuer à se dégrader : les excédents de produits d'origine animale et le régime des quotas laitiers laissent escompter une diminution de la consommation des céréales. Face à cette tendance de la demande, l'accroissement annuel de la production a été de 3,14 % pour la période 1979-1985, provoquant entre 1981 et 1986 l'augmentation des excédents de 2 à 18 millions de tonnes. Les estimations actuelles sont de 13 millions de tonnes d'excédents en raison de la diminution de 8 % de la récolte en 1985-1986 à la suite de l'hiver rigoureux de 1984-1985 et des conditions climatologiques peu favorables pendant la période de végétation.

S'il est intéressant de développer l'examen du marché des céréales qui a connu l'évolution la plus marquée dans le domaine du stockage depuis deux ans, comme le montrent les tableaux ci-dessus, il suffit pour caractériser la situation des autres produits excédentaires de prendre connaissance du degré d'auto-approvisionnement de la Communauté. Les chiffres suivants concernent la Communauté des Dix, les données n'étant pas disponibles pour la Communauté élargie.

Vin	1973-1974 : 103
	1983-1984 : 103
Lait en poudre écrémé	1973 : 145
	1983 : 128
Beurre	1973 : 98
	1983 : 134
Viande bovine	1973 : 96
	1983 : 108
Viande de volaille	1973 : 102
	1983 : 107

Le bilan de la consommation et de la production dans la Communauté tel qu'il apparaît à travers ces chiffres explique le développement des stocks dans la mesure où les débouchés extérieurs à la Communauté se rétrécissent depuis le début des années 1980. Face à un développement de la production des principaux exportateurs analogue à celui enregistré dans la Communauté, la demande mondiale

solvable n'augmente plus que très lentement et les exportations de denrées agricoles principales, en particulier le lait et les céréales, ne s'effectuent pas vraiment sur une base commerciale.

Les stocks mondiaux atteignent des niveaux considérables : plus de deux fois le volume du commerce mondial pour les céréales, plus de deux fois le total des exportations des pays de l'O.C.D.E. pour le beurre, près de 40 % de la consommation mondiale pour le sucre.

Les stocks de la Communauté ne sont donc qu'un aspect d'une situation dégradée du marché mondial qui limite la possibilité d'écouler sur celui-ci les quantités disponibles dans la Communauté. Celles-ci s'accumulent par le jeu de l'intervention dans les stocks publics en dépit d'une politique de durcissement des conditions de fonctionnement des organisations communes de marchés renforcée d'année en année. Le cas de la viande bovine est symptomatique à cet égard : le principe de l'intervention permanente adopté en 1972 a été peu à peu réduit par l'amointrissement des garanties. Dès la campagne 1976-1977, l'intervention sur les femelles a été supprimée avec, en outre, une diminution du prix d'intervention de 93 % à 90 % du prix d'orientation. En 1978-1979, l'intervention par catégorie a été instaurée. A partir de 1983, l'intervention sur les carcasses entières a enfin été saisonnalisée.

Les stocks résultant de la surproduction peuvent aussi être privés : la Communauté accorde des aides aux frais de stockage et de financement pour soulager l'intervention publique. C'est le cas en particulier dans le secteur de la viande bovine.

3. - Les déficiences de la P.A.C.

Si l'origine essentielle du niveau excessif du stockage agricole réside dans la surproduction communautaire, il faut citer aussi le facteur d'aggravation que représentent un certain nombre de problèmes seconds qui devront trouver leur solution non dans les modalités de l'action spéciale de destockage qui fait l'objet de la présente étude, mais dans la réforme future de la P.A.C.

Le premier de ces éléments, lié au phénomène de la surproduction, est l'oubli par un certain nombre d'agriculteurs ou d'entreprises de leur vocation commerciale au profit d'une logique de production pour l'intervention. On l'a constaté pour la viande bovine et pour le lait. On a noté dans le secteur du lait la coexistence d'entreprises ayant des marchés mais manquant de lait en raison de l'application du régime des quotas, et d'entreprises abusant de l'intervention. Les organisations communes de marchés voient dans de telles hypothèses leurs mécanismes pervers : l'intervention cesse d'être un filet de sécurité pour devenir un débouché en soi. Il en résulte un stockage supplémentaire, qui n'était pas inévitable, que la Commission tend à réduire en restreignant l'accès à l'intervention.

Il faut citer d'autre part les régimes d'importations préférentielles, exceptions au principe de la préférence communautaire, comme éléments d'aggravation de la surproduction et donc d'augmentation des stocks.

Enfin, l'absence d'authentique politique d'exportation de la Communauté a sans aucun doute favorisé le stockage agricole. On note par exemple dans le secteur laitier des pertes importantes de parts du marché mondial comme le montre le tableau suivant :

PART DE LA C.E.E. SUR LE MARCHÉ MONDIAL

	1980	1985
Beurre	62,5 %	45,3 %
Poudre 0 %	58,1 %	28,6 %
Fromage	43,2 %	47,7 %
Poudre lait entier	73,4 %	63,5 %

Il est regrettable que la Communauté n'ait mis jusqu'à présent en œuvre qu'une politique d'exportation au coup par coup, et que l'absence d'instruments tels que les contrats d'approvisionnement à long terme, depuis longtemps demandés par la France, empêche de planifier cette activité.

B. — Des conséquences pernicieuses.

Le surstockage de denrées agricoles provoque des effets pervers de plus en plus sensibles sur les plans économique, financier et politique. Ils affectent la crédibilité et les perspectives de la Communauté tout entière au-delà de la P.A.C. C'est cette situation qui rend indispensable un assainissement urgent selon des modalités qui seront évoquées ci-dessous.

1. — Aspects économiques : un obstacle à l'adaptation de la P.A.C.

Les stocks désorganisent les marchés agricoles et pèsent sur les prix. Leur existence rend donc illusoire une réforme de la P.A.C. dont on admet très généralement qu'elle devra être inspirée par l'idée de rendre au marché le rôle d'indicateur de la production que le système des prix garantis et de l'intervention illimitée lui avaient retiré. Ces mécanismes ont dissimulé aux agriculteurs les évolutions de fond sur les marchés agricoles, les incitant à développer leur production de manière excessive. Le mouvement qui tend actuellement à rétablir, dans certaines limites, leur dépendance à l'égard du marché ne peut être poursuivi sur des bases saines que si celui-ci cesse de transmettre des informations faussées par le poids des stocks.

2. — Aspects financiers : un frein au développement des politiques communautaires.

Le coût des stocks est considérable. En 1985, comme le fait apparaître le rapport de la Cour des comptes des Communautés sur cet exercice budgétaires, les dépenses relatives au stockage public se sont élevées à 3.542,4 millions d'ECU, auxquels se sont ajoutés 884,9 millions d'ECU consacrés à l'aide au stockage privé.

(En millions d'ECU.)

Produit	Stockage privé		Stockage public							
			Total		Frais techniques		Frais financiers		Pertes sur ventes	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
Céréales	»	»	314,8	751,8	199,2	353,5	92,7	174,8	22,4	223,5
Sucre	429,5	438,9	0,4	1,2	0,3	1,7	0,1	2,0	»	- 2,5
Huile d'olive	»	»	66,6	5,2	31,5	20,0	21,3	14,1	13,8	- 28,9
Oléagineux	»	»	2,1	- 0,5	0,3	0,7	0,1	1,1	1,7	- 2,3
Vin et alcool	135,6	88,1	»	1,5	»	0,5	»	1,0	»	»
Tabac	»	»	28,2	11,8	6,2	6,9	1,5	1,5	20,5	3,4
Lait écrémé en poudre	»	»	819,4	580,0	33,7	16,9	107,1	57,8	678,6	505,3
Beurre	152,4	98,8	678,6	1.226,9	134,5	134,3	233,1	234,5	311,0	858,1
Fromage	60,0	67,0	»	»	»	»	»	»	»	»
Viande bovine	14,1	159,6	800,4	934,5	135,9	198,1	58,8	128,2	605,7	608,2
Viande porcine	38,9	32,5	»	30,0	»	0,7	»	0,3	»	29,0
Total	830,5	884,9	2.710,5	3.542,4	541,6	733,3	514,7	615,3	1.653,7	2.193,8

La catégorie la plus importante parmi ces dépenses est celle des pertes sur ventes qui représentent le remboursement par le F.E.O.G.A. aux Etats membres de l'écart entre le prix comptable d'achat et le prix réalisé à la vente qui ne représente généralement qu'une fraction minime du premier. Ce remboursement est dû au fait que les achats à l'intervention sont financés par les Etats membres. Ces pertes comptabilisées pour 1985 (2.193,8 millions d'ECU) comprennent à la fois le montant des pertes réalisées (1.754,8 millions d'ECU) et celui des pertes anticipées, à la suite d'une dépréciation partielle effectuée par la Commission, en application du règlement 1883/78 du Conseil, sur la valeur du stock

non vendu. Les frais techniques représentent les remboursements forfaitaires payés aux Etats membres pour couvrir le coût des opérations matérielles entraînées par le stockage, les frais financiers correspondent aux remboursements, également forfaitaires, d'indemnités d'intérêts aux Etats membres sur leurs capitaux immobilisés par les achats à l'intervention. Le niveau forfaitaire de ces différents remboursements s'étant situé en 1985 globalement en dessous du niveau des coûts réels encourus par les Etats membres, il est intéressant de signaler qu'une partie des dépenses de stockage, non comptabilisée dans le F.E.O.G.A., est prise en charge par les budgets nationaux (160,2 millions d'ECU en 1985).

Ces dépenses ne profitent pas à l'agriculture ni aux agriculteurs. Elles surchargent le F.E.O.G.A. et, dans une conjoncture budgétaire marquée par le dépassement virtuel en 1987 du plafond des ressources propres avec un déficit estimé de 4 milliards d'ECU, elles sont à mettre en parallèle avec le freinage imposé par le Conseil au développement de politiques nouvelles. Ainsi, le Conseil fixe-t-il à 4 milliards d'ECU le montant qu'il accepte de consacrer à l'exécution du programme-cadre de recherche et développement technologique 1987-1991. Le montant minimum jugé nécessaire par la Commission, le Parlement européen et les diverses parties prenantes est de 7,735 milliards d'ECU. On mesure là concrètement ce que peut représenter la dépense improductive de financement des stocks agricoles.

Pour en terminer avec les considérations financières, il convient d'ajouter que les stocks sont un élément de destabilisation grave de la politique budgétaire. Evalués en effet au prix d'achat, avancé par les Etats membres, leur réalisation n'est possible qu'à un prix généralement très inférieur compte tenu de l'état du marché et de la dépréciation résultant du vieillissement des denrées (très sensible pour le beurre et la viande bovine). La différence est, nous l'avons vu, remboursée aux Etats membres par le F.E.O.G.A. Or, la charge induite, incontournable, n'est pas comptabilisée au budget, mises à part des dépréciations rares et d'ampleur limitée du type de celle effectuée en 1985 : 439 millions d'ECU sur une perte latente évaluée à 3.010 millions d'ECU. La charge potentielle pesant sur le budget après la dépréciation était estimée à un niveau encore plus élevé : 4.459 millions d'ECU. La différence est due à un mode d'estimation différent des prix de vente et à l'exclusion du calcul de la partie du stock considérée comme normale.

En tout état de cause, le compte de gestion du F.E.O.G.A. ne montre qu'une faible partie de la perte de valeur comme des stocks d'intervention, les budgets annuels ne prévoient pas son financement, ce qui équivaut à renvoyer l'essentiel de la perte aux budgets des exercices ultérieurs. La discipline budgétaire définie au sommet de Fontainebleau ne peut ainsi qu'être mise en échec et encourager les affrontements annuels entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

3. - *Aspects politiques : ombres sur l'image de la Communauté.*

A l'intérieur, l'opinion publique ne peut qu'être impressionnée défavorablement à l'égard de la P.A.C. et de la Communauté dans son ensemble par l'image des « lacs de lait » et des « montagnes de beurre » que les médias lui présentent.

A l'extérieur, le recours nécessaire à la pratique des exportations à prix cassés nuit gravement à l'image de la Communauté dans certaines parties du monde. C'est en particulier le cas en Amérique latine où des coups économiques tels que l'exportation de 200.000 tonnes de viande bovine au Brésil durant le second semestre de 1986 à des prix que l'Argentine elle-même ne peut concurrencer, provoque une amertume incontestable. D'autre part, la guerre commerciale engagée avec les Etats-Unis dans le secteur céréalier, et qui menace de s'étendre au secteur laitier, apparaît comme la conséquence directe du surstockage. Ces pratiques commerciales acharnées et coûteuses qu'il implique entraînent, bien au-delà de la Communauté, un engagement prononcé des gouvernements dans la bataille commerciale, une exaspération politique inopportune et des risques de contagion dans d'autres domaines du commerce international.

II. - LES EXIGENCES DE L'AVENIR : NÉCESSITÉ D'UN ASSAINISSEMENT RAPIDE

Tous les éléments précédemment passés en revue aboutissent à l'idée de la nécessaire résorption des stocks. Il ne convient pas d'attendre à cette fin les effets sur la production de l'adaptation de la P.A.C.

actuellement en cours. La réussite de cette réforme est, comme il a été indiqué ci-dessus, subordonnée à un règlement préalable du problème des stocks. Les modalités en paraissent extrêmement difficiles à imaginer et à mettre en œuvre.

A. — Le préalable du déstockage.

1. — *L'articulation avec la réforme de la P.A.C.*

Affirmer que le déstockage est un préalable revient à revendiquer l'adoption de mesures exceptionnelles et générales de déstockage. L'établissement d'un lien plus étroit entre la production agricole et le marché, qui est la philosophie des retouches apportées depuis 1984 aux organisations communes de marchés et de la politique restrictive des prix actuellement poursuivie par la Commission, n'est envisageable que si le marché est libéré des pressions que les stocks font peser sur lui. Il faut donc envisager indépendamment un train de mesures à court ou moyen terme tendant à l'écoulement des stocks existants. Il ne peut s'agir que de mesures spécifiques différentes des mesures de politique agricole susceptibles de résoudre à long terme le problème des excédents. Il ne faut donc pas confondre adaptation de la P.A.C. et résorption des stocks. La réforme qui doit être concomitante avec l'écoulement exceptionnel prendra le relais de cette action afin d'interdire, on l'espère, le retour à la situation actuelle.

2. — *Le niveau souhaitable du déstockage.*

Les difficultés pratiques commencent dès qu'est admise la nécessité d'une action exceptionnelle de résorption des stocks agricoles. L'idée de résorption est inséparable du problème de son ampleur et donc du niveau optimal de stockage. Il est en effet indispensable, comme il a déjà été indiqué, de conserver des stocks de sécurité et de régulation conjoncturelle. La Commission recourt à la notion de stock normal et la mobilise pour certains calculs. Ainsi, effectuant pour l'exercice 1985 le calcul des charges potentielles dues à la perte de valeur des stocks, elle a exclu de la dépréciation la partie du stock considérée comme « normale ».

Il paraît exclu d'entreprendre dans le cadre de cette étude un calcul des quantités qui pourraient être considérées comme relevant de la notion de stockage normal. Il semble simplement utile d'indiquer que les résultats d'une telle opération, même fondés sur des données objectives telles que la tendance de la demande ultérieure, ne peuvent être que de circonstance, c'est-à-dire politiques. C'est bien pour cela qu'il convient d'affirmer avec force que l'un des critères indispensables pour fixer le niveau « normal » des stocks doit être la possibilité pour la Communauté de répondre en tout temps à sa vocation exportatrice. Un volant de denrées doit être conservé afin que la demande externe puisse être satisfaite sans délai, faute de quoi d'autres exportateurs emporteraient les marchés offerts.

B. — Les modes de déstockages.

1. — *Les modalités existantes.*

Des mesures permanentes ou ponctuelles permettent l'écoulement d'une partie des produits stockés. Il faut citer les ventes sur le marché mondial à des prix particulièrement attractifs du type de celles déjà évoquées qui ont permis de diminuer en 1986 les stocks de viande bovine. Dans le même sens, plus de 4 millions de tonnes de blé tendre ont été exportées dans le cadre d'adjudications à l'exportation de stocks d'intervention ouvertes entre novembre 1985 et juillet 1986. Le prix accordé aux exportateurs a été le prix mondial. De même, des stocks d'intervention d'orge ont été exportés dans le cadre d'adjudications ouvertes entre novembre 1985 et juillet 1986, plus de 2,2 millions de tonnes ont pu être vendues.

D'autres mesures d'écoulement intéressent le marché intérieur de la Communauté. C'est en particulier le cas pour le beurre : les ventes de beurre à prix réduit aux industries alimentaires et aux organismes sans but lucratif ont augmenté de 45.000 tonnes, soit 19 %, de 1984 à 1985, augmentation imputable essentiellement à un accroissement de 27.000 tonnes des ventes de beurre au secteur de la boulangerie et de 5.000 tonnes aux fabriques de crèmes glacées. Il faut aussi mentionner les programmes d'aide à l'incorporation du lait écrémé en poudre dans les aliments composés pour bétail. De fait, en 1985, 155.000 tonnes de beurre d'intervention ont été vendues dans la Communauté en application de mesures spéciales tandis que 31.500 tonnes étaient destinées à l'aide alimentaire (les achats à l'intervention ont été pendant ce temps de 490.000 tonnes) et 345.000 tonnes de poudre de lait écrémé ont été sorties des stocks dont 307.000 tonnes pour des mesures internes à la Communauté et 37.000 pour l'aide alimentaire (les achats à l'intervention ont été de 247.000 tonnes).

Dans le secteur de la viande bovine, des ventes à prix réduit aux collectivités à caractère social sont aussi périodiquement effectuées. Elles ont même été consenties à prix nul au début de l'hiver.

Les mesures spéciales d'écoulement connaissent actuellement une relance particulièrement remarquable avec l'adoption par le Conseil agricole du 10 février du plan de la Commission pour l'écoulement en deux ans de plus d'un million de tonnes de beurre afin d'apurer le poids du passé sur un marché laitier dont les mesures brutales adoptées en décembre dernier pourraient rétablir un certain équilibre de l'offre et de la demande.

Les quantités seront écoulées de la manière suivante :

	(En tonnes.)	
	1987	1988
Exportations vers certaines destinations	400.000	»
Alimentation animale	200.000	200.000
Utilisation non alimentaire	100.000	»
Action spéciale pour les consommateurs de la C.E.E.	65.000	65.000
Total	765.000	265.000

Il convient de se féliciter de cet effort d'assainissement du marché dont les modalités financières seront examinées ci-dessous.

2. - Les perspectives.

Elles sont difficiles à cerner. Indispensable, comme il a déjà été dit, un destockage de grande ampleur n'ira pas sans perturber un marché interne et international déjà en état de surproduction. On attend donc avec intérêt de prendre connaissance du contenu du plan de destockage dont le président de la Commission a annoncé l'élaboration en présentant le 18 février devant le Parlement européen les perspectives de réforme de la Communauté.

L'équilibre entre les emplois intérieurs et extérieurs dépendra des perspectives du marché international. En ce qui concerne les céréales, celui-ci offre des perspectives médiocres à court terme. Si la récolte mondiale de blé en 1985 (511 millions de tonnes), a été inférieure à celle de 1984 (523 millions de tonnes) elle a cependant dépassé d'environ 4 millions de tonnes la consommation mondiale en 1985-1986, et plus généralement, les stocks mondiaux de céréales ont été portés de 257 millions de tonnes en 1984-1985 à 320 millions de tonnes fin 1985-1986. Les possibilités d'augmenter les exportations communautaires afin d'écouler les stocks de céréales paraissent donc bornées sauf si la récolte de 1987 était mauvaise.

En ce qui concerne la viande bovine, il est en revanche possible d'envisager la poursuite de certains dégagements de stocks dans la mesure où la production mondiale connaît une certaine tendance à la baisse. En effet, l'offre est en régression dans certains pays de production extensive : Australie, où le cheptel bovin est en reconstitution après la sécheresse de 1982-1983, Argentine, où de fortes inondations ont accentué le recul du troupeau, Brésil, où la stagnation de la production accompagne une augmentation de la consommation interne.

Sous réserve des appréciations à porter sur les aspects diplomatiques des choix à effectuer, il est donc possible de penser que le destockage de viande bovine fera une part plus grande à l'exportation que celui des céréales.

S'agissant des débouchés intérieurs, il faut observer que les actions en faveur des consommateurs suscitent un taux d'utilisation supplémentaire relativement peu élevé (environ 28 % pour le beurre), ce qui peut aggraver la désorganisation du marché. En 1985, 400.000 tonnes de beurre provenant aussi bien des stocks que directement du marché, soit environ 25 % du volume du marché intérieur, ont été écoulées dans le cadre de mesures spéciales, accroissant ainsi la part du beurre de stock au détriment du beurre frais, sans que la consommation ait connu une évolution notable.

Il semble possible, en particulier pour les céréales, d'envisager de diriger les stocks à écouler vers l'alimentation animale. Cette utilisation se substituerait à des importations de produits tels que le manioc et les tourteaux d'oléagineux dont la part dans l'alimentation animale est en progrès constant en raison de la compétitivité de leur prix.

C. - Le financement du destockage.

1. - *La débudgétisation.*

Le Parlement européen a proposé lors de sa session du 11 décembre 1986 l'adoption d'un programme accéléré d'écoulement des stocks d'intervention. Il en demandait la mise en œuvre au cours des exercices 1987, 1988 et 1989, avec une dépense de 2,5 milliards d'ECU en 1987. Le financement devait être réalisé sous forme de contributions des Etats membres sur le fondement de l'article 200 du Traité C.E.E. qui prévoit que les recettes du budget comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des Etats membres.

Ce mode de financement exceptionnel correspond pratiquement à une débudgétisation de l'écoulement des stocks. On peut d'ailleurs penser que la clé de répartition de la charge financière serait spécifique et tiendrait compte de la responsabilité des agricultures nationales dans la constitution des stocks.

On peut y voir un danger de renationalisation de la P.A.C. Limité cependant du fait du caractère exceptionnel de cette action et du caractère juridiquement communautaire de ce type de financement. Danger secondaire d'autre part par rapport à la nécessité de résoudre le problème en dehors du cadre normal du budget. On ne peut en effet concilier l'idée de discipline budgétaire adoptée au Sommet européen de Fontainebleau, qui n'est pas dépourvue de toute justification, et la nécessité impérieuse de résoudre le problème des stocks parallèlement à l'adaptation en cours des mécanismes de la P.A.C. Les demandes du Parlement européen doivent donc rester présentes à l'esprit et nourrir la réflexion sur le mode de financement du destockage.

2. - *L'exemple du beurre.*

Ce n'est pourtant pas dans cette direction que s'oriente la Communauté avec le plan de destockage du beurre en deux ans adopté le 10 février dernier. Le principe adopté a été celui du financement par des avances remboursables des Etats, selon les modalités suivantes.

Le coût total du programme est de 3,2 milliards d'ECU pour les deux années 1987 et 1988. Les crédits seront avancés par les Etats membres. Le F.E.O.G.A. devra verser des intérêts sur ces sommes (6 % pour l'Allemagne et les Pays-Bas, 7 % pour les autres Etats membres). L'incidence de ces versements sur le budget communautaire est retracée dans le tableau ci-dessous. Leur montant sera partiellement compensé en 1987 et 1988 par des économies sur les frais de stockage que l'écoulement accéléré des produits va diminuer. Après 1988, la réduction des quotas laitiers devrait, selon la Commission, entraîner de nouvelles économies qui permettront de rembourser aux Etats membres les montants avancés.

Le tableau suivant indique en millions d'ECU les incidences financières globales de l'opération (le signe + indique les dépenses supplémentaires, le signe - indique la diminution des dépenses inscrites au budget communautaire).

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Remboursement aux Etats membres des dépenses d'écoulement additionnel des stocks	»	»	+ 800	+ 800	+ 800	+ 800
Intérêt à verser aux Etats membres	+ 85	+ 195	+ 170	+ 115	+ 55	»
Moindres dépenses de frais de stockage consécutives à l'anticipation de l'écoulement	- 90	- 115	»	»	»	»
Crédits prévus pour l'écoulement supplémentaire de beurre en 1987 et continuation en 1988 ..	- 1.130	- 1.130	»	»	»	»
Variation totale des dépenses	- 1.135	- 1.050	(1) + 970	(1) + 915	(1) + 855	(1) + 800

(1) Ces dépenses sont couvertes par les économies résultant de la réduction des quotas lait.

Ce montage financier est incontestablement séduisant. Il reste qu'il repose sur l'hypothèse que les adaptations en cours de la P.A.C. permettront de réaliser à partir de 1989 de substantielles économies budgétaires. Compte tenu des incertitudes pesant sur le rythme de la réforme, sa sévérité, les perspectives d'évolution de la productivité agricole, cela reste un pari au résultat incertain.

On peut donc penser que s'il est possible d'engager ce pari sur le beurre, il serait trop risqué pour un plan global de déstockage, porteur de déstabilisation du budget communautaire pour plusieurs années, dangereux donc pour la Communauté dans son ensemble. Ces considérations renvoient en fin de compte à l'idée d'une « débudgétisation » de fait de ce type d'action, examinée précédemment.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 5 MARS 1987

Après examen des éléments du débat en cours sur le problème des stocks agricoles dans la Communauté.

LA DÉLÉGATION.

En ce qui concerne l'analyse du phénomène des stocks,

- relève une évolution dont quelques chiffres traduisent l'ampleur : l'augmentation des stocks en valeur comptable a été de 26 % de 1983 à 1984 et de 1984 à 1985, de 1985 à 1986 leur valeur comptable est passée de 10,5 à 12 milliards d'ECU ;

- note que cette situation traduit un déséquilibre de l'offre et de la demande sur les marchés communautaires et mondiaux, que l'on mesure à travers le taux d'auto-provisionnement de la Communauté de 119,1 % en 1984 et 1985 et à travers le niveau des stocks mondiaux des principaux produits : plus de deux fois le total des exportations des pays de l'O.C.D.E. pour le beurre, près de 40 % de la consommation mondiale pour le sucre ;

- rappelle que les stocks communautaires de beurre, lait en poudre, viande bovine et céréales, pour lesquels les évolutions sont les plus sensibles, sont ceux pour lesquels le taux d'auto-provisionnement est le plus élevé : en 1983, 128 % pour le lait en poudre écrémé, 134 % pour le beurre, 108 % pour la viande bovine ;

- estime que résultent de cette situation de graves conséquences pour la politique agricole commune et la Communauté tout entière sur le plan économique, financier et politique ;

- juge en effet que les stocks actuels désorganisent les marchés agricoles en pesant sur les prix, ce qui rend illusoire une réforme de la politique agricole commune que l'on souhaite généralement inspirée par l'idée de rendre au marché un rôle d'indicateur de la production qu'il a largement perdu, que par conséquent le règlement du problème des stocks doit être parallèle à la poursuite de l'adaptation de la P.A.C. ;

- estime d'autre part que le coût considérable des stocks, estimé à 4.427,30 millions d'ECU en 1985, surcharge les comptes du F.E.O.G.A. sans bénéficier à l'agriculture et obère la politique budgétaire, d'une part en limitant le lancement de politiques nouvelles compte tenu de la situation de crise financière chronique que connaît la Communauté, d'autre part en faisant peser sur les exercices futurs une charge potentielle d'écoulement qui ne peut que faire échec au principe de discipline budgétaire adopté au Sommet européen de Fontainebleau et favoriser ainsi les affrontements annuels entre les deux branches de l'autorité budgétaire ;

- regrette enfin l'impression négative que provoque dans l'opinion publique l'image médiatique des excédents et les dangers de conflits commerciaux et diplomatiques que provoquent leur écoulement subventionné sur des marchés mondiaux où se livre une concurrence sévère entre grands exportateurs ;

- considère à ce propos que la politique d'exportation actuellement suivie par la Communauté, inspirée par la logique du déstockage au coup par coup sans qu'aient été instaurés les instruments d'une planification des exportations, est en partie responsable du développement des stocks ;

- note par ailleurs que la complexité des opérations administratives qui précèdent les adjudications de stocks à l'exportation empêche trop souvent la Commission de s'adapter aux exigences du négoce international et explique dans une certaine mesure les difficultés de l'écoulement.

En ce qui concerne les mesures à prendre,

- admet que le règlement à long terme des difficultés provoquées par les stocks agricoles dépend d'une adaptation de la politique agricole commune permettant un meilleur équilibre de l'offre et de la demande agricoles et développant une politique d'exportation plus efficace ;

- considère toutefois qu'une action spéciale de déstockage doit accompagner la réforme de la P.A.C. qui se dessine actuellement afin de supprimer les effets pervers du surstockage sur les marchés ;

- juge que cette action doit tendre à ramener les stocks existants à un niveau permettant non seulement la régulation conjoncturelle des marchés mais aussi de répondre avec souplesse et efficacité à l'état de la demande extérieure à tout moment ;

- prend acte du programme d'écoulement des stocks de beurre dernièrement adopté par le Conseil des Communautés mais considère qu'il doit être complété par des mesures intéressant les autres produits ;

- croit que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'un plan global de déstockage pourraient être rassemblés par le biais de contributions exceptionnelles des Etats membres, et en tout état de cause devraient l'être par exception aux principes de la discipline budgétaire ;

- considère comme intéressant le financement retenu pour écouler les stocks de beurre mais craint que la part d'incertitude sur les économies futures dans le F.E.O.G.A. - Garantie qui conditionnent son efficacité interdise de l'étendre à d'autres produits en cas d'adoption du plan global d'écoulement qu'elle appelle de ses vœux.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la commission des affaires économiques et du plan.

LES PROPOSITIONS DE PRIX DE CAMPAGNE 1987-1988 ET LES MESURES CONNEXES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur.

- I. — DANS LA LOGIQUE DE SON ANALYSE RÉAFFIRMÉE DES MAUX DE LA P.A.C., LA COMMISSION A ÉLABORÉ UN CATALOGUE PARTICULIÈREMENT SÉVÈRE DE PROPOSITIONS RESTRICTIVES**
- II. — IL RÉSULTERAIT DE L'APPLICATION DE LA CURE PROJETÉE LA POURSUITE DU DÉMANTÈLEMENT DE LA P.A.C., QUE NE COMPENSERAIT PAS UN POSSIBLE RETOUR AU PRINCIPE DE LA SPÉCIALISATION RÉGIONALE**
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION**

*
* *

La Commission des Communautés a publié le 15 février dernier ses propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1987-1988. Il s'agit d'un ensemble complexe dont la portée ne peut apparaître que dans la perspective de la réforme en cours de la P.A.C. La Délégation pour les affaires européennes ayant décidé de procéder à un examen des développements de cette réforme par ailleurs, les présentes conclusions seront centrées principalement sur les évolutions de prix devant résulter des propositions diverses de la Commission : aussi bien les propositions de prix que les mesures connexes envisagées. Au-delà de la constatation de leur sévérité, il est nécessaire d'en apprécier la logique à terme.

- I. — DANS LA LOGIQUE DE SON ANALYSE RÉAFFIRMÉE DES MAUX DE LA P.A.C., LA COMMISSION A ÉLABORÉ UN CATALOGUE PARTICULIÈREMENT SÉVÈRE DE PROPOSITIONS RESTRICTIVES**

A. — Un diagnostic alarmiste.

La Commission fonde ses propositions de prix 1987-1988 sur une analyse, désormais bien connue pour son pessimisme, de l'état des marchés agricoles dans la Communauté et à l'extérieur. Elle en déduit la nécessité de mettre en œuvre une politique de restriction de la production, inscrivant ainsi sa démarche dans la perspective de la réforme rampante de la P.A.C. entreprise depuis 1985.

● Le déséquilibre du secteur agricole.

On connaît le diagnostic martelé par la Commission à l'occasion de chaque proposition de quelque envergure intéressant le fonctionnement de la P.A.C. : l'agriculture communautaire est structurellement excédentaire dans un milieu international où la demande solvable tend à stagner face à une production en développement continu.

La Commission note ainsi la probabilité du maintien de la surproduction sur les marchés mondiaux à moyen terme, faute de discerner l'existence de facteur d'évolution de la situation actuelle. C'est vrai en particulier pour les marchés des principaux produits. Celui des céréales est caractérisé par l'existence de stocks élevés, par des courants d'importation instables en provenance d'Europe de l'Est, et par l'insolvabilité du tiers-monde. Le marché du sucre est aussi en situation critique avec un prix mondial nettement inférieur au niveau de rentabilité des producteurs les plus performants en raison du désajustement de la production et de la consommation.

Les marchés communautaires ne connaissent pas une situation différente. La Commission prévoit d'ici à 1983, en l'absence de changement dans la réglementation actuelle, une surproduction de 15 % dans le secteur des céréales, des difficultés d'écoulement des huiles issues de la trituration des graines oléagineuses, des excédents de production de 12 % pour le vin. En revanche, le secteur de la viande bovine serait à peu près équilibré, ainsi que ceux du lait et du sucre grâce aux mesures de limitation mises en œuvre.

Il résulte de cet état de fait des dépenses budgétaires considérables : depuis 1973, la production finale agricole s'est accrue en volume d'environ 20 % et les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie de près de 80 % en termes réels. Ces dépenses sont largement affectées en dehors du monde agricole : la surproduction provoque un stockage très considérable de denrées alimentaires dont la valeur comptable (en prix d'achat) était proche de 12 milliards d'ECU en août 1986 et dont l'écoulement subventionné est extrêmement dispendieux pour le budget communautaire.

Il convient d'observer que cette analyse, incontestable, pêche cependant par omission. Elle ne tient pas compte du rôle, dans l'accumulation des stocks communautaires, des importations préférentielles effectuées en dépit du principe de la préférence communautaire. Ces importations, en particulier celles de viande bovine, de beurre, de produits de substitution des céréales ferment des débouchés internes et rendent nécessaire un écoulement des stocks sur les marchés mondiaux, ce qui représente un coût très important et accentue la dépression des cours et la désorganisation de ces marchés.

● La nécessité d'une politique restrictive.

Cette lacune dans son analyse permet à la Commission de prôner sans nuance l'adoption de mesures 1987-1988 fondées sur le triptyque politique restrictive des prix, assouplissement de l'intervention, application de mécanismes de coresponsabilité des producteurs. Cette philosophie a déjà inspiré les décisions prises pour la campagne 1986-1987 et certaines décisions sectorielles adoptées depuis 1984, en particulier, en décembre 1986, la réforme de l'organisation du marché de la viande bovine et l'aggravation du régime des quotas laitiers.

Il s'agit, en fin de compte, sans se préoccuper vraiment de la responsabilité des grands producteurs mondiaux dans la situation actuelle, de faire porter sur les producteurs européens le poids des ajustements nécessaires. L'idée est donc de les inciter à prendre en compte l'état du marché pour déterminer leurs objectifs de production ; à cette fin, l'intervention jouerait le simple rôle de filet de sécurité destiné à amortir les à-coups conjoncturels de la production, et, d'autre part, le poids financier des écoulements subventionnés reposerait sur les producteurs, comme c'est déjà le cas en particulier dans l'organisation du marché du sucre.

L'application de cette démarche aux propositions de prix 1987-1988 et de mesures connexes appelle deux remarques.

Il semble que les préoccupations de la Commission soient plus budgétaires qu'économiques. Plutôt que d'axer ses orientations sur les perspectives de progrès de l'agriculture communautaire, elle tient un langage de repli inspiré par la volonté de réaliser des économies. C'est pour cette raison que les propositions de prix de campagne sont un terrain d'élection du déploiement des stratégies réformatrices de la Commission.

C'est à ce propos qu'intervient la seconde remarque. On ne peut admettre la légitimité d'une approche aussi étroite et aussi circonstancielle. Il ne convient pas d'infléchir le fonctionnement de la P.A.C. à l'occasion de négociations de prix qui ne fournissent pas les conditions d'une réflexion globale et pertinente sur l'avenir de l'agriculture européenne. En d'autres termes, la politique des petits pas n'est pas acceptable. Avant même d'examiner les propositions de la Commission et leurs conséquences probables, il est donc nécessaire de rejeter la logique dans laquelle elles s'inscrivent. La méthode qui a inspiré leur élaboration est critiquable car elle biaise une réforme de la P.A.C. qui doit être claire et assumée dans toutes ses dimensions.

B. - Une potion amère.

Sur la lancée des adaptations de la P.A.C. récemment obtenues du Conseil, la Commission propose donc un paquet très complet de mesures restrictives qui tendent à rendre dissuasif le fonctionnement des O.C.M. Elles sont complétées par deux propositions qui apparaissent comme des tentatives limitées de retour aux principes initiaux de la P.A.C. : la réforme du secteur des matières grasses et les mesures agri-monnaies.

● Les prix et mesures connexes.

La Commission propose le gel ou la réduction des prix communs en ECU pour la plupart des produits. Ainsi, baisse de 2,5 % pour le maïs et de 2,6 % pour l'orge, le blé fourrager, le seigle et le sorgho. Le prix du blé panifiable est maintenu. Pour le sucre, une baisse de 2 % est proposée. Pour les oléagineux, les prix en ECU seraient gelés sauf pour le colza (- 3 %) et le soja (- 5 %). Pour les protéagineux (pois, fèves, féveroles et lupins doux), la Commission propose une baisse de 10 %. Pour les productions animales, les prix seraient gelés. Dans le secteur des vins, les prix d'orientation seraient diminués de 2 %. Enfin, pour les fruits et légumes frais, les baisses s'étageraient de 0 % à 5 %.

Ces propositions de prix sont complétées par celles intéressant les mesures connexes qui tendent à renforcer leur effet dissuasif en limitant l'intervention et en renforçant la coresponsabilité des producteurs.

En ce qui concerne l'intervention, elle ne serait plus ouverte que de février à mai pour les céréales et durant les quatre derniers mois de la campagne pour l'huile d'olive et les graines oléagineuses. Un seuil d'intervention de 10 % de la production serait introduit pour les tomates de transformation, dont le dépassement entraînerait la limitation du prix d'achat lors de la campagne suivante. L'intervention serait supprimée pour le beurre salé à partir du 1^{er} avril 1988.

Par ailleurs, la Commission s'attaque aux majorations mensuelles applicables aux différents prix (d'intervention, indicatif et de seuil pour les céréales, par exemple) afin d'éviter la pression qui s'exerce sur le marché au cours des mois qui suivent la récolte et assurer ainsi une commercialisation plus régulière. Celles-ci n'ont plus de raison d'être en situation de surproduction structurelle. Elles seraient supprimées sauf pour les céréales, les pois, fèves, féveroles et lupins doux. Pour les céréales, elles seraient réduites, et limitées à la période d'ouverture de l'intervention, de mars à mai en ce qui concerne celles applicables au prix d'intervention.

A côté de l'intervention plus restrictive, l'incitation à l'amélioration de la qualité constitue l'un des axes du paquet de mesures connexes. Ces propositions portent ainsi sur la mise en œuvre d'une politique de qualité pour le froment dur, l'augmentation du bonus applicable au prix indicatif du colza du type double zéro, une aide à la production du riz « indica », la diminution de la teneur en humidité des céréales et du tournesol, une augmentation de la bonification spéciale applicable aux prix du seigle panifiable.

Enfin, la Commission souhaite renforcer la coresponsabilité des producteurs. Elle propose dans cet ordre d'idées, l'introduction pour l'huile d'olive et le soja d'un régime de quantités maximales garanties et la diminution des quantités maximales pour l'huile d'olive (1,35 million de tonnes) et pour le soja (1,1 million de tonnes). Elle propose aussi la suppression de la limite de 5 % à la baisse des prix institutionnels en cas de dépassement de la quantité maximale pour le colza et le tournesol. Elle préconise, enfin, pour le sucre, l'instauration d'une cotisation spéciale pour couvrir les coûts d'écoulement de la campagne 1986-1987 non financés par le produit de la cotisation à la production applicable à cette campagne.

Il convient, afin de mieux mesurer l'ampleur de ce tableau, de noter que la Commission ne propose pas le retrait d'un certain nombre de mesures appliquées lors de la précédente campagne, dont on aurait pu penser qu'elles font double emploi avec les développements envisagés, et dont le maintien renforcera la vigueur de ceux-ci : c'est le cas, par exemple, des délais de prise en charge et de paiement à l'intervention.

● **Le secteur des matières grasses.**

La Commission propose à l'occasion de la discussion des prix de campagne 1987-1988, de mettre en place un mécanisme de stabilisation des prix à la consommation des matières grasses végétales et marines. Il s'agirait de permettre le maintien d'une production d'huile d'olive dans la Communauté et aussi de compenser par de nouvelles ressources le coût budgétaire de la politique commune des matières grasses, devenu très lourd à cause de l'adhésion de l'Espagne et de l'évolution à la baisse des cours mondiaux. En effet, l'organisation commune des marchés des huiles et graines oléagineuses prévoit, en l'absence de prélèvements à l'importation, le versement d'aides permettant à l'industrie d'utiliser la production communautaire dans les mêmes conditions que les produits extérieurs. Les aides sont égales à la différence entre le prix communautaire et le prix du marché mondial.

Le mécanisme proposé par la Commission tendrait à compenser la baisse des prix des huiles et matières grasses sur le marché mondial. Un prix de référence serait calculé d'après la moyenne des prix de l'huile de soja raffinée dans la C.E.E. au cours des cinq dernières années. Si le prix moyen des huiles et graisses consommées dans la Communauté est inférieur à ce niveau de référence, une cotisation sera due à la sortie du produit de l'usine de raffinage ou lors de l'importation. Dans le cas contraire, une subvention serait versée aux transformateurs. La cotisation, qui ne pourrait dépasser 330 ECU par tonne, serait fixe et recalculée au début de chaque campagne. Sa recette serait versée au F.E.O.G.A. et affectée au financement du secteur des matières grasses.

Outre les effets sur les productions communautaires, qui seront examinés ci-dessous, le principal problème que pose ce mécanisme est sa compatibilité avec les règles du G.A.T.T. Le commissaire Andriessen juge que son caractère non discriminatoire à l'égard des produits et des origines le met à l'abri des critiques, opinion que ne partagent pas de nombreux Etats membres qui constatent que son objet est bien de protéger la production communautaire contre des importations plus concurrentielles, et ce, en dépit du régime douanier préférentiel consolidé au G.A.T.T.

● **Les mesures agri-monnaïres.**

A l'occasion de la présentation des propositions de prix, la Commission s'est livrée à une réflexion d'ensemble sur le système agri-monnaïre et a proposé une réforme de celui-ci, outre les adaptations des M.C.M. existants qui accompagnent les négociations de prix.

En ce qui concerne les M.C.M. existants, la Commission propose un démantèlement total des M.C.M. en vigueur avant le réalignement monétaire du 12 janvier 1987 en France, Irlande, Italie, Espagne et au Portugal, exception faite de la franchise. Au Royaume-Uni, le démantèlement serait de 4 points sur l'ensemble des M.C.M. existants et en Grèce de 5 points. Tous les M.C.M. positifs existants seraient démantelés, par ailleurs, exception faite de la franchise.

Il résulterait de ces adaptations des M.C.M. des conséquences différentes dans les pays à monnaie faible et ceux à monnaie forte. Dans les premiers, les prix institutionnels exprimés en monnaie nationale seraient augmentés par la dévaluation des taux verts. Ces augmentations qui compenseraient la baisse ou la stagnation des prix en ECU seraient en France de 1,66 % pour le lait, 3,23 % pour les œufs et volailles, 3,14 % pour le vin et 4,71 % pour les produits végétaux. En revanche, la réévaluation des taux verts accentuerait la baisse des prix en Allemagne et aux Pays-Bas de 2,90 % pour le lait, 2,39 % pour les céréales et 1,86 % (1,87 % aux Pays-Bas) dans les autres secteurs.

En ce qui concerne l'avenir du système agri-monnaïre, la Commission propose l'adaptation du régime de l'ECU vert mis en place en 1984 et la suppression totale et définitive des M.C.M. (et des montants différentiels actuellement existants pour les graines oléagineuses) à l'horizon de 1992. Les aménagements seraient les suivants : les M.C.M. négatifs résultant du système de l'ECU vert seraient démantelés en deux étapes correspondant aux campagnes suivant le réalignement monétaire. L'effet sur les prix du démantèlement serait neutralisé grâce à une baisse des prix communs exprimés en ECU. La Commission propose, en outre, l'introduction d'une franchise maximale plus importante qu'actuellement, l'instauration de montants différentiels pour les pois, fèves, fèvesoles et lupins doux et l'extension des M.C.M. au secteur de l'huile d'olive.

Après avoir examiné successivement la philosophie qui inspire la démarche de la Commission et la traduction de celle-ci en un faisceau de mesures concrètes, il est nécessaire d'étudier les conséquences de ces propositions sur le modèle agricole communautaire et les réactions que ces perspectives ont suscitées.

**II. - IL RÉSULTERAIT DE L'APPLICATION DE LA CURE PROJETÉE LA POURSUITE
DU DÉMANTÈLEMENT DE LA P.A.C., QUE NE COMPENSERAIT PAS UN POSSIBLE
RETOUR AU PRINCIPE DE LA SPÉCIALISATION RÉGIONALE**

A. - Des menaces précises et de vagues perspectives.

Les propositions de prix 1987-1988 apparaissent comme de nature à hâter l'effacement du modèle agricole dont la P.A.C. a permis le maintien en France spécialement. C'est ainsi que dans le paquet en négociations, deux principes traditionnels de la P.A.C. sont particulièrement mis à mal : le maintien de l'exploitation familiale et la préférence communautaire.

● **La démographie agricole.**

La diminution souhaitée des productions excédentaires ne sera pas opérée grâce à la pression financière exercée sur les agriculteurs par les prix et les mesures connexes, mais par le biais de la disparition des exploitations les moins rentables. En effet, la diminution de leurs revenus ne peut qu'inciter les agriculteurs à augmenter leur production et non à la diminuer, dans la mesure où n'existent pas de limitations quantitatives à celle-ci.

En revanche, on peut attendre de la diminution draconienne des prix réels payés aux agriculteurs une pression à la cessation d'activité. On peut estimer aux taux suivants la diminution des prix réels résultant de la juxtaposition des prix d'intervention et des mesures connexes.

	Prix d'intervention y compris aides et critères de qualité	Suppression partielle de l'intervention et des majorations mensuelles	Suppression du butoir sur les quantités nationales garanties	Total
Céréales (moyenne)	- 1,7 %	- 9,6 %		- 11,3 % (1)
Riz		- 7,4 %		- 7,4 %
Huile d'olive		- 3,1 %		- 3,1 %
Colza « O »	- 3 %	- 5,9 %	- 35,3 %	- 44,2 %
Tournesol	- 1,1 %	- 5,8 %	- 23,9 %	- 30,8 %
Soja	- 5 %		- 3 %	- 8 %
Protéagineux	- 10 %			- 10 %
Betterave à sucre	- 2 %		- 2,8 % (2)	- 4,8 %
Vin de table	- 2 %			- 2 %

(1) dont 3 % dus à la baisse du taux d'humidité minimum.

(2) taxe spéciale de résorption.

* Sur la base des prévisions suivantes (CEE à 10) :

Colza : 5,27 MT.

Tournesol : 2,30 MT.

Soja : 1,13 MT.

A ces mesures, il faut ajouter l'impact des mesures de novembre 1986 (réduction brutale des prix de retrait de certains fruits et légumes) et de décembre 1986 sur le lait et la viande dont l'effet total est de :

- 11 % pour le soutien du secteur de la viande bovine ;

- 10 % en l'état actuel des propositions de la Commission pour le soutien du secteur laitier.

Face à ces perspectives, la Commission n'a pas manqué de donner un habillage social à ses propositions. Elle l'a fait en modulant certaines mesures de marché afin de « répondre aux nécessités les plus pressantes de la catégorie d'exploitations agricoles qui opèrent dans un contexte structurel moins

favorable ». Elle ajoute, il est vrai, qu'« on ne peut toutefois dans ce domaine dépasser certaines limites sous peine d'entamer la cohérence d'ensemble de la P.A.C. ». De fait, les mesures proposées sont de portée limitée : maintien de l'aide de 120 millions d'ECU en faveur des petits producteurs de céréales, augmentation de l'aide à la production pour les petits producteurs d'huile d'olive, relèvement de l'aide au blé dur dans les régions de production traditionnelle.

Ce n'est pas une politique socio-structurelle encore mal profitée qui paraît susceptible de renforcer l'impact de ce type d'actions. Les perspectives qu'elle offre ne sont, d'ailleurs, guère réjouissantes : transformation d'une partie de la population agricole en assistés, coût très élevé dont le financement apparaît comme difficile à trouver.

Derrière ces perspectives moroses de la démographie agricole, c'est l'exploitation familiale qui est menacée avec les conséquences que l'on sait pour l'environnement rural. La Commission semble se résigner bien facilement à cette évolution, comme le montre la défaveur accordée dans ses propositions de prix au seul palliatif qu'on pourrait lui trouver, la restauration de la préférence communautaire.

● La préférence communautaire.

On ne peut envisager sérieusement la possibilité de restaurer la préférence communautaire que dans le cadre d'une réflexion globale sur l'avenir de la P.A.C. et d'une négociation à mener avec les principaux exportateurs mondiaux sur le partage des sacrifices à consentir pour améliorer l'équilibre des marchés.

On ne peut non plus envisager la réforme de la P.A.C. sans réfléchir aux problèmes de la préférence communautaire. Il y a là trop de virtualités qu'il n'est pas imaginable d'ignorer en expliquant aux producteurs communautaires qu'ils produisent trop pour les possibilités d'écoulement.

Ces deux constatations successives justifient la condamnation portée ci-dessus, d'une poursuite de la réforme de la P.A.C. dans le cadre du paquet prix.

Non seulement celui-ci n'est pas adapté au traitement de la préférence communautaire, mais encore, dans sa mouture 1987-1988, il écarte délibérément les instruments qu'il permet de manipuler dans ce domaine. Ainsi, il serait utile et légitime, indispensable même, d'encourager la « reconquête du marché intérieur » dans le secteur des oléagineux et protéagineux où l'autosuffisance est loin d'être atteinte. Cette orientation permettrait, en particulier, d'occuper des superficies libérées par la diminution souhaitée de la production de céréales. Or, au motif qu'une participation des producteurs à la réforme du marché des matières grasses est souhaitable pour faire accepter la cotisation de stabilisation des prix par les consommateurs et par les Etats-Unis, la Commission propose l'instauration d'une quantité maximale garantie de 1 million de tonnes pour le soja, le renforcement des quantités existantes pour le colza et le tournesol, la diminution du prix garanti du soja et du tournesol, ainsi que la limitation de la période d'intervention pour les graines oléagineuses. Ces mesures restrictives démontrent que pour réformer la P.A.C., la Commission cède trop volontiers aux considérations budgétaires à courte vue, refusant d'ouvrir aux agriculteurs une des rares perspectives existantes.

● La spécialisation régionale.

Une certaine tendance au retour à une meilleure spécialisation régionale constitue la principale note positive des propositions de prix et mesures connexes 1987-1988. Son caractère improbable ne permet pas, cependant, de considérer que cette donnée compense l'aspect négatif des autres mesures discutées.

Aux origines de la P.A.C., la conférence de Stresa avait posé le principe de la spécialisation régionale. On n'ignore par le sort que lui a réservé la politique des prix élevés, en particulier dans le secteur céréalier. L'un des effets pervers de la P.A.C. a donc été de favoriser le développement de productions excédentaires dans des régions où les conditions naturelles appelaient plutôt une régression des activités agricoles ; c'est, par exemple, le cas de la Bavière. Les diverses distorsions de concurrence et les entorses à la préférence communautaire ont amplifié cette évolution effectuée au détriment de l'agriculture française dont la Communauté apparaissait comme le champ d'expansion naturel. C'est, d'ailleurs, toujours le cas, compte tenu de l'état des marchés mondiaux qui interdit toute autre ambition que le maintien des parts acquises.

Or les propositions de prix 1987-1988 paraissent dans une large mesure tendre à un regain de la spécialisation régionale. Nul n'ignore que l'agriculture allemande serait la première atteinte par la baisse

des « prix réels » retracée dans le tableau ci-dessus, d'autant plus que le démantèlement des M.C.M. positifs accentuerait la tendance pour les prix exprimés en marks. Inversement, l'agriculture française serait en mesure de supporter la baisse des prix des productions de grande culture : céréales et sucre. Il faut noter, d'autre part, que les baisses de « prix réels » seraient en France équilibrées par le démantèlement d'une partie des M.C.M. négatifs. On peut donc estimer à bon droit que des perspectives globalement positives se dégagent du paquet prix en faveur de l'agriculture française. Mis à part certains secteurs de compétitivité moindre comme le porc ou la production laitière, l'agriculture française ne peut, en effet, que bénéficier d'une politique de référence au marché qui écarte les quotas et autres mesures rigidifiant les structures de production au bénéfice d'une déspecialisation économiquement irrationnelle.

Il est, toutefois, nécessaire d'avoir conscience du fait que les sacrifices demandés à l'agriculture allemande sont trop importants pour que, vraisemblablement, les propositions agri-monnaïres soient adoptées telles quelles. Il est donc probable que subsistera un problème résiduel de montants compensatoires afin d'atténuer une évolution que l'on espère bien engagée. En tout état de cause, si les propositions de suppression des taux verts à l'horizon de 1992 vont dans le bon sens, il paraît peu probable que soit, à cette date, atteint le degré d'intégration économique et de stabilité monétaire qui permettrait de s'en passer.

B. - Des réactions partagées.

● Au niveau communautaire.

Le Parlement européen n'a pas encore discuté les propositions de la commission. Seule, la commission de l'agriculture s'est pour l'instant prononcée, très largement dans un sens conforme aux propositions. Une majorité s'y est dégagée pour réclamer le gel des prix et proposer que la Commission « détermine chaque année l'offre bénéficiant d'une garantie de prix sur la base de la moyenne de la consommation communautaire, des exportations, des importations, de l'aide alimentaire et d'une réserve stratégique, au cours des cinq dernières années ».

Les parlementaires ont, cependant, rejeté le cumul d'un système de quotas et d'une taxe de coresponsabilité pour un même produit.

En ce qui concerne les mesures agri-monnaïres, la commission de l'agriculture a demandé un démantèlement total des M.C.M. qui ne provoquerait pas de difficultés dirimantes dans les deux Etats membres ayant des M.C.M. positifs.

Il semble, par ailleurs, que la majorité des membres de la commission soit favorable au projet de taxation des matières grasses, bien que des incidents de procédure aient empêché l'expression de cet accord par un vote formel et précis.

Les organisations professionnelles agricoles réunies au sein du C.O.P.A. et du C.O.G.E.C.A. se sont, quant à elles, déclarées prêtes à accepter un gel des prix communs à la condition que soit arrêtée la dégradation des mécanismes de soutien des marchés. Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. estiment que les propositions de la Commission entraîneraient une réduction des recettes des producteurs variant de 10 à 40 %, selon les produits. Leur souci essentiel est que les agriculteurs reçoivent effectivement les prix institutionnels. Leur position à l'égard des propositions concernant les matières grasses est positive. Enfin, ils estiment que la disparition à terme des taux verts ne doit pas avoir de répercussion négative sur les revenus des agriculteurs des pays concernés.

● Dans les Etats membres.

L'Allemagne a une position complètement opposée aux propositions de la Commission. Le ministre allemand de l'agriculture estime qu'elles signifient une baisse de 11 % des prix du blé, de 7 % des prix du sucre et de 14 % des prix du soja en République fédérale. Une même hostilité est exprimée à l'égard des propositions de taxe sur les matières grasses.

Les Pays-Bas se sont surtout opposés au projet intéressant les matières grasses.

La Grande-Bretagne estime insuffisante la dévaluation proposée des taux verts britanniques et s'oppose fermement à la taxe sur les matières grasses. Sa position est, en revanche, favorable aux propositions de prix.

● **En France.**

Le ministre de l'agriculture a pris une position globalement favorable aux propositions de la Commission. Trois points sont, à ses yeux, essentiels : la réforme du secteur des matières grasses, le domaine agri-monnaire, les mesures touchant le fonctionnement des organisations des marchés.

La réforme du secteur des matières grasses semble nécessaire au Gouvernement français car le bilan communautaire reste encore déficitaire globalement et la production excédentaire d'huile d'olive, qui va s'aggraver avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, provoque un soutien financièrement de plus en plus lourd. La France soutient donc le mécanisme de stabilisation des prix proposé.

En ce qui concerne le dossier agri-monnaire, le ministre a estimé les propositions de la Commission intéressantes bien que n'allant pas assez loin. En particulier, le démantèlement des M.C.M. négatifs devrait être plus rapide. Par ailleurs, les M.C.M. afférents aux produits non soumis à l'intervention (le porc, en particulier) devraient être supprimés.

« Ce dossier agri-monnaire est essentiel pour la France, a fait remarquer M. François Guillaume, car l'enjeu en est ni plus ni moins le retour à une meilleure unicité des prix dans la C.E.E. et la remise en question des disparités de traitement entre les producteurs de la C.E.E. On ne peut à la fois aspirer au fameux « marché intérieur » et ne pas en prendre les moyens dans le domaine agricole. La Commission présente des propositions cohérentes qu'il faut suivre. »

Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement des organisations de marchés, « certaines propositions dans les mesures connexes, a fait remarquer le ministre, risquent de désorganiser les marchés — qu'il s'agisse de la réduction et de la diminution des majorations mensuelles, de la réduction de la période d'intervention pour les céréales, de l'augmentation des cotisations qui pénalise le quota B dans le secteur du sucre, de la suppression du butoir à la baisse pour les oléagineux — colza et tournesol — alors que l'huile d'olive se voit mieux traitée et que par une aberration totale, on plafonnerait déjà la production de soja déjà déficitaire dans la Communauté ». Parmi toutes ces orientations, c'est l'assouplissement des mesures concernant la gestion du marché des céréales qui constitue la priorité aux yeux de M. Guillaume.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

1. — *Sur le contenu des propositions de la Commission.*

LA DÉLÉGATION,

— relève que les propositions de prix 1987-1988 sont centrées sur le gel ou la réduction des prix communs en ECU pour la plupart des produits : baisse de 2,5 % pour le maïs, de 2,6 % pour l'orge, le blé fourrager, le seigle et le sorgho, de 2 % pour le sucre, de 3 % pour le colza, de 5 % pour le soja, de 10 % pour les protéagineux, de 2 % pour le vin ; gel pour le blé panifiable, pour les oléagineux, pour les productions animales ;

— constate que ces orientations sont aggravées par les propositions de mesures connexes qui tendent à limiter le recours à l'intervention publique, notamment pour les céréales et les oléagineux ;

— note que, par ailleurs, la Commission souhaite réduire ou supprimer les majorations mensuelles qui évitent une pression excessive sur le marché au cours des mois qui suivent la récolte ;

— remarque, enfin, que dans le but de renforcer la coresponsabilité des producteurs, la Commission propose l'introduction d'un régime de quantités maximales garanties pour l'huile d'olive et le soja ainsi que la diminution des quantités maximales pour laquelle une aide à la production est versée pour ces deux produits, propose aussi de rendre plus sévère le fonctionnement des quantités maximales pour le colza et le tournesol et la cotisation de coresponsabilité pour le sucre ;

— estime que ce paquet de mesures restrictives est de nature à altérer sérieusement les revenus des producteurs qui auraient connu une augmentation moyenne de 4,2 % en 1986 (dont 2 % pour la France) après une baisse de 14 % en 1985 ;

— considère, en effet, que le cumul des mesures intéressant les prix et de celles qui tendent, en fait, au démantèlement progressif des organisations communes de marché, aboutirait à des diminutions de revenus s'échelonnant de 2 % à 44 % selon les produits, compte non tenu de l'effet sur les prix en monnaie nationale des propositions agri-monnaétaires ;

— observe avec inquiétude que le budget de la Communauté pour l'année 1987 accuse, en l'état actuel, un important déficit qui risque d'affecter gravement la gestion de la P.A.C. au cours des prochains mois, ce qui ne manquerait pas d'accentuer encore la rigueur des mesures proposées par la Commission ;

— désapprouve, par conséquent, la juxtaposition aux propositions de prix de mesures connexes restrictives et juge essentiel de maintenir les organisations communes de marchés dans leur intégrité ;

— considère qu'à cette condition pourrait être envisagé un gel des prix communs en ECU ;

— estime qu'en revanche, les propositions portant sur le système agri-monnaétaire sont satisfaisantes dans la mesure où elles tendent à atténuer les distorsions de concurrence qui résultent du système des M.C.M., grâce au démantèlement des montants compensatoires négatifs existants avant le réalignement monétaire du 12 janvier 1987, et de tous les M.C.M. positifs existants ;

— se félicite de l'intention de la Commission de parvenir en 1992 à la suppression définitive des M.C.M., tout en s'interrogeant sur le caractère réaliste de cette annulation dans la mesure où le rapprochement des économies nationales, condition de la stabilité monétaire, semble marquer le pas ;

— renouvelle son souhait que la Communauté institue une taxe sur les matières grasses importées, seule mesure susceptible de rétablir efficacement la préférence communautaire dans ce secteur ;

— approuve la proposition de mise en place d'un mécanisme de stabilisation des prix à la consommation des matières grasses végétales et marines ;

— croit, en effet, que cette mesure permettrait le maintien dans la Communauté d'une production d'huile d'olive indispensable au maintien d'une vie rurale dans certaines régions méditerranéennes ;

— estime que par son caractère non discriminatoire, le système proposé est conforme aux engagements souscrits par la Communauté dans le cadre du G.A.T.T.

2. — *Sur l'analyse du secteur agricole et le contexte des négociations.*

LA DÉLÉGATION,

— regrette que la Commission ne mentionne pas le rôle que jouent les multiples entorses apportées à la préférence communautaire, dans le déséquilibre des marchés agricoles de la Communauté ;

— note, en effet, que pour la plupart des grandes productions, des importations effectuées à des conditions préférentielles restreignent les débouchés internes, et qu'ainsi s'explique largement l'augmentation continue, avec les conséquences que l'on sait sur le budget communautaire, des stocks de produits laitiers, viande bovine et céréales ;

— estime que ces données doivent être prises en compte pour l'élaboration de mesures d'adaptation de la P.A.C. telles que celles qui apparaissent dans le paquet prix 1987-1988, qu'en particulier on ne saurait légitimement imposer une politique restrictive aux agriculteurs européens sans que soient poursuivies parallèlement des négociations tendant à associer les grands producteurs étrangers à l'effort nécessaire de remise en ordre des marchés mondiaux ;

— considère, en conséquence, comme inopportune la focalisation des propositions en discussion sur le triptyque politique restrictive des prix, assouplissement de l'intervention, application de mécanismes de coresponsabilité des producteurs ;

— juge qu'au demeurant la négociation des prix de campagne n'est pas un cadre adapté à la poursuite de la réforme de la P.A.C., qu'en effet cette négociation ne permet qu'une approche partielle et étroitement financière des problèmes alors que les décisions de fond devraient être prises après un accord global sur l'avenir de l'agriculture européenne ;

— appelle donc le Conseil des Communautés à envisager avec réserve les propositions de prix 1987-1988 et de mesures connexes en ce qu'elles dépassent leur simple finalité circonstancielle et préjugent des modalités de fond de la réforme de la P.A.C.

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 II

QUESTIONS BUDGÉTAIRES

LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE 1988-1992

(COMMUNICATION ET RAPPORT DE LA COMMISSION)

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur.

- I. — LE CONSTAT
- II. — VERS UN NOUVEAU SYSTÈME DE RESSOURCES PROPRES ?
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 AVRIL 1987

*
* *

En publiant le 15 février 1987 une communication intitulée « Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe » (COM (87) 100 final), la Commission des Communautés européennes donnait connaissance de ses projets sur les trois thèmes principaux qui sont actuellement au centre de toute réflexion sur la Communauté : le financement futur, l'avenir de la politique agricole commune et la cohésion économique et sociale par les Fonds structurels.

Quelques jours plus tard, le 28 février 1987, la Commission précisait ses intentions dans le domaine budgétaire avec un « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté » (COM (87) 101 final).

Devant le nouvel épuisement de ses ressources propres, apparu à nouveau dès l'exercice 1986, l'année même du passage de 1 % à 1,4 % du plafond d'appel des ressources T.V.A., il était, en effet, urgent que la Communauté se penche à nouveau sur le récurrent problème du financement de son budget ainsi, d'ailleurs, que l'avaient prévu les chefs d'Etat et de Gouvernement à Fontainebleau en juin 1984.

Le Conseil européen avait, cette année-là, demandé à la Commission d'établir un rapport sur les perspectives financières de la Communauté jusqu'à la fin de 1992 et déclaré que, en toute hypothèse, un nouveau relèvement du plafond de T.V.A. jusqu'à 1,6 % ne pourrait intervenir avant le 1^{er} janvier 1988. Pour lui, il s'agissait seulement d'étudier les conséquences d'une augmentation du plafond des ressources provenant de la T.V.A.

Avec son rapport sur le financement du budget de la Communauté, la Commission n'a pas voulu se limiter à cet aspect des ressources communautaires mais elle a, plus ambitieusement, élargi le champ de sa réflexion : elle a voulu procéder à une évaluation plus générale prenant en compte, notamment, les besoins de financement de la Communauté, la nature et l'origine des ressources et les mécanismes de compensation budgétaire.

Pressé par la nécessité et devant le constat que « la Communauté doit actuellement faire face à une situation budgétaire dont force est de constater qu'elle est à la limite de la faillite », la Commission a notamment proposé que la contribution de chaque Etat membre ne soit plus calculée en fonction de ses ressources T.V.A., mais que le taux de 1,4 % soit dorénavant appliqué au P.N.B.

Généralement accueillies avec circonspection par les Etats membres, les propositions de la Commission devront être examinées par le Conseil européen, mais il n'est pas du tout certain qu'une décision pourra être prise dès cette année.

I. - LE CONSTAT.

On se souvient que le « paquet financier » de Fontainebleau, où les chefs d'Etat et de Gouvernement s'étaient accordés en juin 1984 pour mettre un terme à la crise budgétaire qui bloquait la Communauté depuis plusieurs années, comportait les principales décisions suivantes (1) :

- La contribution budgétaire du Royaume-Uni :

« L'écart », ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et ce qu'il reçoit du budget communautaire, est compensé à hauteur de 66 %. La compensation n'est pas versée en la forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, comme par le passé, mais par le biais des recettes, venant en déduction de la part normale de T.V.A. du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle elle est accordée. La R.F.A. ne participe que pour les deux tiers de sa part normale à la prise en charge de la compensation britannique, qui est répartie entre les autres Etats membres en fonction de leur part normale de T.V.A. Le Conseil européen avait indiqué que ce régime aurait un caractère transitoire et que « un an avant que le nouveau plafond (1,4 %) ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur les résultats de la discipline budgétaire, les besoins financiers de la Communauté et la répartition des charges budgétaires entre Etats membres, eu égard à leur prospérité relative et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires ».

- L'augmentation des ressources propres :

Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Fontainebleau indiquaient que le taux maximal de mobilisation de la T.V.A. était fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales. La question alors non réglée de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal était évoquée à cette rubrique des conclusions de la présidence, attestant ainsi le lien voulu par certains Etats membres, notamment la R.F.A., et la l'augmentation des ressources et l'entrée de nouveaux partenaires dans la Communauté.

Le « paquet financier » de Fontainebleau évoquait également la discipline budgétaire et financière, dont le principe avait été arrêté lors d'un précédent Conseil européen. Quant au déficit budgétaire de 1984, il avait été comblé par des avances remboursables des Etats membres, celui de 1985 devant être financé par des avances nationales non remboursables. L'accord de principe conclu à Fontainebleau a pris la forme de la décision (85/257) du Conseil du 7 mai 1985 « relative au système des ressources propres des Communautés », qui fixe à 1,4 % le plafond des ressources T.V.A. et définit le mécanisme de la compensation britannique. La décision du 7 mai 1985 a abrogé celle du 21 avril 1970 qui avait remplacé les contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

Moins de trois ans plus tard, l'accord de Fontainebleau a montré ses limites et la Communauté doit à nouveau se prononcer sur le financement de son budget. Les chiffres illustrent l'« incontournable » épuisement des ressources propres, un phénomène dont les causes sont multiples et contre lequel divers palliatifs ont été imaginés.

(1) Voir les conclusions n° 133/84 du 12 décembre 1984 adoptées sur le rapport de M. Bernard Barbier.

A. - Quelques chiffres éloquentes.

Dans son rapport sur le financement du budget de la Communauté, la Commission donne des chiffres éloquentes sur l'évolution des ressources propres de la Communauté depuis 1980 et sur le taux « effectif » et le taux « véritable » d'appel de la T.V.A. nécessaire pour le financement des budgets depuis 1983.

Concernant l'évolution des ressources propres, les chiffres sont les suivants :

	1980 En millions d'ECU (neuf Etats membres)	1987 En millions d'ECU (douze Etats membres)	Croissance réelle (en pourcentage) (1)	
			1980-1987	1987-1992
● Ressources propres traditionnelles	7.908	13.059	- 2,6	- 2,1
● T.V.A.	7.258	23.132	7	1,9
● Autres ressources	900	209	»	»
Total	16.066	36.400	1,9	0,8

(1) Croissance annuelle réelle par habitant. 1987-1992 : estimations, T.V.A. basée sur 1,4 %.

Concernant le taux d'appel de T.V.A., la Commission donne les pourcentages suivants, le plafond « officiel » ayant été de 1 % jusqu'au 31 décembre 1985 et porté à 1,4 % à partir du 1^{er} janvier 1986 :

	1983	1984	1985	1986	1987
1) Taux de T.V.A. du budget effectif	1	1,14	1,23	1,4	1,39
2) Dépenses non budgétaires (en pourcentage de T.V.A.)					
- Déficit courant	»	»	»	0,1	0,23
- Non-dépréciation des stocks agricoles	0,13	0,08	0,08	0,1	0,03
- « Poids du passé »	0,09	0,06	0,09	»	»
3) Taux de T.V.A. le plus élevé (taux réel nécessaire)	1,22	1,28	1,4	1,6	1,65
4) Charges cumulées (en milliards d'ECU)	3	6	8,6	12,1	17

Pour s'en tenir au seul budget de l'exercice en cours, qui a été définitivement adopté le 19 février 1987 seulement, son montant s'élève à 36,3 milliards d'ECU (environ 250 milliards de francs) avec un taux de T.V.A. de 1,39 %, c'est-à-dire ayant presque atteint le plafond. A la fin de l'année dernière, le supplément de recettes nécessaire pour financer toutes les dépenses communautaires de 1987 était estimé à 4 milliards d'ECU. Au mois de mars de cette année, la Commission avait modifié ses prévisions et estimé à 6 milliards d'ECU (environ 42 milliards de francs) le déficit probable de l'exercice budgétaire 1987, auquel devrait s'ajouter 1,3 milliard d'ECU (environ 9 milliards de francs) de déficit au titre de 1986. C'est pourquoi la Commission devra présenter à l'automne prochain un budget supplémentaire d'une ampleur inégalée (de 3 à 5 milliards d'ECU, soit 8 à 14 % du montant total du budget arrêté au mois de février) dont personne ne sait comment il pourra être financé, une anticipation du passage au taux de 1,6 % de T.V.A. devant même être insuffisante.

B. — Les raisons du déficit.

Les raisons du déficit « irrésistible » du budget communautaire des dernières années tiennent à la fois au renchérissement des charges et à la moindre rentabilité des recettes.

1. — *Le renchérissement des charges.*

La croissance du montant global du budget communautaire depuis dix ans, même corrigée par le nombre des Etats membres, montre l'importance des charges que la Communauté a accepté progressivement de supporter.

Les dépenses agricoles, qui représentent comme chacun sait environ les deux tiers du budget et qui subissent pourtant une forte pression du fait de la discipline budgétaire, ont souffert de la *forte baisse enregistrée par le dollar*. La baisse de la monnaie américaine a, en effet, pour conséquence d'accroître le niveau des *restitutions* versées par la Communauté pour favoriser ses exportations agricoles. Le coût des restitutions, représentant la différence entre les prix communautaires, élevés, et les prix mondiaux, qui sont bas et diminuent avec la baisse du dollar puisqu'ils sont exprimés en cette monnaie, s'est considérablement alourdi depuis plus d'un an. Les estimations sont assez fluctuantes à ce sujet, mais il semble qu'une baisse de 10 % du cours du dollar se traduise par environ 500 millions d'ECU de charges supplémentaires pour le budget communautaire.

L'*élargissement de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal*, a également eu pour effet d'alourdir les dépenses agricoles, les Etats de l'Europe du Sud entendant, à juste raison, bénéficier de la politique agricole commune autant que ceux de l'Europe du Nord. L'élargissement a également engendré un alourdissement des dépenses liées à la « cohésion économique et sociale », avec les P.I.M., les interventions du FEDER et des autres fonds structurels. Le coût de l'élargissement vers les pays méridionaux constitue une charge qui n'est pas moins compressible que celle qui résulte de la politique agricole commune. Mais l'intégration complète de l'Espagne et du Portugal après une période de dix ans est également une tâche impérative et prioritaire pour la Communauté.

Le « poids du passé » est, sinon un facteur, du moins l'expression de l'alourdissement des charges de la Communauté. La Cour des comptes des Communautés a dénoncé cette pratique qui consiste à laisser s'accumuler au fil des ans des engagements que, un jour ou l'autre, la Communauté devra honorer. La notion recouvre les crédits d'engagements au titre des fonds structurels, les charges et les pertes potentielles liées au stockage agricole et, dans une moindre mesure, les avances remboursables consenties par les Etats membres en 1984. En 1987, l'ensemble de ces charges cumulées s'élevait à *17 milliards d'ECU*, alors qu'elles représentaient 3 milliards d'ECU en 1983.

Un autre phénomène d'alourdissement des charges communautaires est le *transfert*, également dénoncé par la Cour des comptes, de dépenses relevant normalement des budgets nationaux mais dont les Etats membres se déchargent au détriment du budget communautaire. Des lacunes sont, en effet, manifestes dans la maîtrise des dépenses communautaires et une confusion — non innocente — existe dans la définition du caractère de certains crédits qui sont affectés aux fonds structurels mais qui tendent, en réalité, à constituer des remboursements partiels de dépenses financées par les budgets nationaux.

2. — *La moindre rentabilité des recettes.*

La Commission rappelle dans son rapport sur le financement du budget communautaire que la base des ressources propres s'est érodée et que les ressources disponibles se sont, en conséquence, contractées. Les recettes communautaires n'ont pas augmenté comme le système des ressources propres le laissait espérer mais ont, au contraire, marqué une moindre rentabilité qui, d'après la Commission, devrait se poursuivre dans l'avenir. Ce phénomène vaut pour les ressources traditionnelles comme pour les ressources propres tirées de la T.V.A.

Les *droits de douane* n'ont pas apporté le volume de ressources escompté dans la mesure où, outre le ralentissement de la croissance du commerce international, ils ont été progressivement diminués ou même supprimés. Le « Kennedy round » au sein du G.A.T.T. a entraîné pour la Communauté, à partir

de 1967, une réduction de 30 % des droits de douane, à laquelle il faut ajouter les nouvelles diminutions, de l'ordre de 33 % en moyenne, décidées lors du « Tokyo round » et applicables progressivement de 1980 à 1987. Une incertitude pèse sur l'actuel « Uruguay round » du fait des tendances protectionnistes aux Etats-Unis, mais le nouveau cycle de négociations du G.A.T.T. pourrait amplifier dans les années à venir la réduction multilatérale des droits à l'importation. De plus, le système des préférences tarifaires généralisées appliqué aux courants d'échange avec les pays en développement a entraîné la suppression ou la réduction de nombreux droits de douane. La même observation vaut pour les accords multilatéraux, comme la convention de Lomé III et les accords préférentiels bilatéraux comme ceux qui sont passés par la Communauté avec les pays méditerranéens pour préserver avec ces pays des courants d'échange menacés par l'élargissement de la Communauté à l'Europe du Sud. En définitive, même si les importations communautaires ont marqué quelques augmentations en volume et en valeur, cette évolution n'a pas suffi à compenser la diminution du régime des droits de douane enregistrée depuis plusieurs années, et la Communauté a trouvé là un nouveau « manque à gagner ».

Les prélèvements agricoles et les contributions sucre et isoglucose, qui ne représentaient plus que 8,3 % du total des ressources en 1985 (respectivement 4,3 % et 4 %), sont soumis à des fluctuations qui peuvent être très fortes et qui les rendent largement imprévisibles. Surtout, ils ont subi les effets de l'autosuffisance croissante de la Communauté dans le domaine agricole et ont, en conséquence, diminué en valeur relative. Les prélèvements agricoles ne constituent plus pour la Communauté un moyen financier lui apportant un volume sûr et important de ressources.

Concernant *les ressources propres T.V.A.*, la crise économique mondiale a eu pour conséquence de réduire la croissance initialement prévue de la consommation intérieure et du commerce international. Le volume de ressources tirées de la T.V.A. en a été affecté. Le rapport de la Commission indique que la base T.V.A. elle-même s'est accrue à un rythme plus lent que celui de l'activité économique de la Communauté du fait d'une diminution de la part relative des dépenses de consommation dans le P.I.B. Les auteurs du rapport ajoutent que « au moment où les principaux bénéficiaires des politiques communautaires (tels les agriculteurs et les habitants des régions défavorisées) comparent à juste titre leur situation avec celle des autres secteurs de l'économie, le financement de ces politiques est devenu déficient ».

Le mécanisme de correction budgétaire arrêté à Fontainebleau en 1984 au profit du Royaume-Uni a eu également pour conséquence de réduire les ressources disponibles de la Communauté. La « modulation » de la T.V.A. à compter de l'exercice budgétaire de 1986 fait, par définition, que les Etats membres ne fournissent plus les ressources T.V.A. sur la base d'un même taux. En 1986, le budget, sans tenir compte du déficit de 1,3 milliard d'ECU reportés sur l'exercice 1987, entraînait un taux d'appel de 0,67 % seulement au Royaume-Uni et de 1,33 % en R.F.A., alors que le taux maximal de 1,4 % s'appliquait aux autres Etats membres (à l'exception du Portugal, qui verse provisoirement une contribution financière basée sur sa quote-part dans le P.N.B. de la Communauté). En 1987, le montant de la compensation versée au Royaume-Uni, au titre de 1986, devrait atteindre le montant considérable de 1,63 milliard d'ECU, le taux d'appel de T.V.A. étant de 0,83 % pour ce pays, de 1,34 % pour la R.F.A. et de 1,4 % pour les autres Etats membres. On mesure, là aussi, le « manque à gagner » que subit la Communauté du fait du système de « correction des déséquilibres budgétaires ». Qu'elle soit opérée par la dépense, comme jusqu'à 1985, ou par la recette, comme depuis 1986, la compensation budgétaire a pour résultat de réduire le volume des ressources communautaires et de contribuer à la rupture de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Une réflexion sur les ressources de la Communauté doit tenir compte de ce que, depuis 1970, année où fut décidé de remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, la structure des recettes a été inversée. Du fait de la baisse des tarifs douaniers et d'un taux d'approvisionnement croissant en produits agricoles qui réduit les importations et, partant, les prélèvements agricoles, la part de la T.V.A. est devenue maintenant prépondérante dans la composition des ressources propres : elle est passée de 47 % en 1980 à 65 % en 1986. En 1987, il est prévu que les ressources traditionnelles atteindront 13,1 milliards d'ECU et celles provenant de la T.V.A. 23,6 milliards.

En outre, la Communauté se trouve désarmée devant l'évolution défavorable de ses recettes et, partiellement, devant le renchérissement de certaines charges. Pour ne parler que de la politique agricole commune, les cours mondiaux de certaines denrées et le prix du dollar américain sont des *facteurs* qui en déterminent le coût final mais qui sont *extérieurs à l'autorité budgétaire et échappent à son contrôle*.

C. - Les palliatifs et les erreurs de gestion.

Pour contenir l'irrésistible épuisement des ressources propres, la Communauté a été contrainte d'imaginer certains palliatifs et de pratiquer certaines *manipulations budgétaires* qui ne peuvent être durables. La Commission a dû gérer au plus juste, faire des économies et reporter des dépenses. Il en est résulté un « poids du passé » sans cesse grandissant et un équilibre *artificiel* entre les recettes et les dépenses.

Des contributions ad hoc ont été demandées aux Etats membres au cours des deux exercices précédant le passage du taux de T.V.A. à 1,4 %. En 1984, les avances nationales représentaient 1 milliard d'ECU, soit une augmentation de 0,14 % du taux de T.V.A. Remboursables en 1984, les avances nationales décidées en 1985 étaient non remboursables et s'élevaient à près de 2 milliards d'ECU, soit 0,23 % du taux de T.V.A.

Le « poids du passé », cité plus haut, concerne les engagements souscrits au fil des années pour les fonds structurels et la politique du développement. La Commission reconnaît dans son rapport que l'accroissement rapide des crédits d'engagements a été un objectif communautaire expressément déclaré mais que les engagements se sont traduits en paiements à un rythme plus lent que prévu. Elle reconnaît aussi qu'il existe « une tendance à gonfler les crédits d'engagements annuels au-delà de la capacité de gestion de la Commission et de la capacité d'absorption des bénéficiaires potentiels ». L'aveu de la Commission doit être souligné, car il révèle une double incapacité spécialement préjudiciable aux finances communautaires : les crédits engagés mais non payés dépassaient à la fois les possibilités des institutions communautaires et les besoins de ceux qui en étaient destinataires. Le « poids du passé » relève plus d'une *mauvaise gestion* que d'une manipulation budgétaire, d'autant que la Commission reconnaît, en outre, qu'« une rigueur insuffisante dans le suivi des actions a conduit à ce qu'un certain volume de financements engagés n'ont plus de réelle contrepartie en termes de projets. Ces engagements devraient donc être purement et simplement annulés, ce qui n'est pas toujours conforme aux réglementations existantes ». Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés pour l'exercice budgétaire de 1985 évalue à 4,9 % la proportion des crédits d'engagements non utilisés au cours de l'exercice et restant disponibles pour 1986, et à 1,2 % celle des crédits d'engagements qui ont été annulés. Les chapitres budgétaires concernés par ces rapports et ces annulations sont principalement les politiques de la pêche, de la recherche et de la coopération au développement et, dans une moindre mesure, les politiques régionale et sociale, celles des structures agricoles et des transports.

Concernant les crédits pour paiements, le même rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés indique que le taux d'utilisation a été de 92 % en moyenne de 1981 à 1985, le solde étant reporté à l'exercice suivant ou annulé. La Commission explique que les conditions difficiles d'exécution du budget sont à l'origine de cette situation : le budget n'est, le plus souvent, adopté que tard dans l'année, et complété d'importants budgets rectificatifs et supplémentaires. En outre, elle indique que « la tendance à décaler les crédits d'engagements et de paiements non exécutés sur l'année suivante a fait que les crédits budgétaires réels ont été plus importants que prévu ». En définitive, la gestion de la Commission dans l'exécution du budget n'a pu empêcher que des crédits subsistants et des crédits reportés apparaissent chaque année, provoquant un « décalage substantiel entre le budget voté et les crédits effectivement disponibles ».

Les compressions de dépenses au détriment des politiques nouvelles ont été un autre palliatif de la Communauté pour parvenir à boucler son budget en l'absence d'avances nationales. La Commission indique que ces « économies » ont été de 0,1 % en 1986 et de 0,23 % en 1987.

La non-dépréciation des stocks agricoles constitue une pratique visant le même objectif et contribuant artificiellement à maintenir l'équilibre du budget. Celui-ci a dû absorber les conséquences financières du déséquilibre des marchés agricoles, dont les dépenses de soutien ont augmenté de plus de 5 % par an en termes réels, malgré les mesures d'ajustement prises depuis plusieurs années, comme les seuils de garantie, les prélèvements de coresponsabilité et les quotas laitiers, la dernière en date dans ce dernier secteur remontant au mois de décembre dernier.

Comme l'indique la Commission, « l'accroissement des stocks agricoles a gonflé les charges budgétaires qu'entraînent l'entreposage et l'ampleur même des stocks, a contribué au déclin des prix mondiaux, augmentant ainsi le coût de l'écoulement ». Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les deux tiers de la valeur comptable des stocks agricoles, dont les frais de stockage représentent, par ailleurs, le cinquième des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie (soit 4,4 milliards d'ECU en 1986), n'ont pas en 1987 de contrepartie en termes de valeur marchande réelle.

(En milliards de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Valeur des stocks agricoles :</i>						
- aux prix d'intervention	4	7	8,8	10,6	11,2	12,3
- aux prix du marché ..	2,2	3,5	4,3	4,9	3,7	4,2
Dépréciation nécessaire	45 %	49 %	51 %	54 %	67 %	66 %

Au mois de mars 1987, le Conseil est parvenu à prendre une décision pour l'écoulement des stocks de beurre. La mesure est provisoirement extérieure au budget communautaire puisqu'elle fait appel à des paiements immédiats des Etats membres. Elle est intermédiaire entre un système d'avances nationales remboursables et une forme de « poids du passé », et représente, en fait, un nouveau type de palliatif. Le règlement du Conseil prévoit, en effet, qu'un million de tonnes de beurre sera écoulé en deux ans pour un montant de 3,2 milliards d'ECU. Les crédits nécessaires seront versés par anticipation par les Etats membres concernés en 1987 et 1988 et seront remboursés par le budget communautaire à partir de 1989 en quatre tranches annuelles de 800 millions d'ECU, les sommes versées par anticipation portant intérêt. La Cour des comptes des Communautés a vivement critiqué cette décision, y voyant une pratique contraire à l'annualité budgétaire, peut-être plus coûteuse que la simple destruction des stocks et génératrice de confusions dans la juste appréciation de son coût.

La discipline budgétaire, dont le principe figure dans les conclusions du Conseil européen de 1983, n'a pas été appliquée avec la rigueur qui aurait pu la rendre efficace. Pour la politique agricole commune, qui aurait été la principale victime du « cadre de référence », le principe était que les dépenses devaient progresser à un rythme inférieur à celui des ressources propres. Mais l'expérience, depuis 1984, a montré qu'il n'était pas possible de s'en tenir à une application rigoureuse de la discipline budgétaire dans l'agriculture. Pour les dépenses non obligatoires, le Conseil avait décidé, en décembre 1984, de les maintenir à l'intérieur d'un taux maximal déterminé en fonction de paramètres objectifs. Les conflits interinstitutionnels n'ont pas permis de respecter le taux limitant la progression des D.N.O., la Commission considérant qu'il s'agissait là d'une discipline interne au Conseil et le Parlement européen, autre branche de l'autorité budgétaire, ne se sentant pas lié par cette règle.

Les projets intéressant la création de nouvelles ressources communautaires, telle une taxe sur l'énergie, n'ont pas abouti et, par ce moyen-là non plus, le déficit budgétaire n'a pu être contenu. Au début de l'année, la Commission a relancé l'idée d'une taxe sur les matières grasses végétales (colza, tournesol et soja) dans le but principal d'assainir un marché dont les dépenses de soutien atteindraient 3 milliards d'ECU en 1987 et dans lequel l'adhésion de l'Espagne devrait, dans l'avenir, engendrer un coût supplémentaire d'au moins 2 milliards d'ECU. L'opposition des producteurs, des consommateurs et des fournisseurs extérieurs, au premier rang desquels figurent les Etats-Unis, n'inclinent pas à penser que la Communauté pourra trouver dans un proche avenir avec une taxe communautaire sur les matières grasses végétales une nouvelle source de financement dont le produit a été évalué à 2 milliards d'ECU par an.

II. - VERS UN NOUVEAU SYSTEME DE RESSOURCES PROPRES ?

Par sa communication du 15 février 1987 « Réussir l'Acte unique », et avec plus de précision dans son rapport du 28 février sur le financement du budget communautaire, la Commission propose aux Etats membres d'avoir une politique financière qui corresponde aux ambitions qu'ils déclarent. Voulant donner une vision claire de l'inadéquation du système actuel des ressources propres, elle a imaginé des changements importants et complexes au régime en vigueur. Son mérite est de proposer un ensemble cohérent de mesures qui, si elles étaient adoptées, donneraient le cadre stable et la sécurité financière qui font actuellement défaut à la Communauté et qui lui permettraient de rompre avec la politique d'expédients qu'elle a été obligée de pratiquer depuis plusieurs années.

La réforme proposée par la Commission s'assigne trois objectifs principaux :

- assurer au budget communautaire des ressources « suffisantes, stables et garanties ». Le nouveau dispositif prévoit notamment d'atteindre par palier, un plafond de ressources représentant 1,4 % du P.N.B. en 1992 ;
- assurer une répartition plus équitable des contributions des Etats membres. La compensation britannique serait calculée par une « clé verte » nouvelle et serait financée par les Etats membres en fonction de leur P.N.B. par habitant, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande étant dispensés de cette charge et la R.F.A. y participant dans une moindre mesure ;
- renforcer la discipline budgétaire par un accord pour cinq ans entre le Conseil, la Commission et le Parlement mettant fin à la « guérilla interinstitutionnelle » à laquelle la discussion budgétaire donne lieu chaque année. L'accord serait notamment fondé sur le strict respect du plafond de 1,4 % du P.N.B., la fixation annuelle de plafonds intermédiaires et la maîtrise des dépenses agricoles.

A. - Les mécanismes proposés.

La proposition de la Commission comporte six volets principaux.

1. - Le cadre du 1,4 % du P.N.B.

Le plafond des ressources communautaires serait porté à 1,4 % non plus de la T.V.A. mais du produit national brut de l'ensemble des pays membres. Exprimé en termes de taux d'appel de la T.V.A., le nouveau plafond correspondrait à un *taux de 2 %* de celle-ci. Alors que le plafond actuel est de 36 milliards d'ECU, l'utilisation de l'assiette P.N.B. le porterait à 52 milliards, et, d'après les calculs de la Commission, à 56,3 milliards d'ECU en 1992.

Pour la Commission, l'utilisation du P.N.B. permet de mieux tenir compte de la prospérité respective des Etats membres. Elle explique que la T.V.A. révèle le degré général de l'activité économique d'un pays mais ne prend pas en considération des éléments importants de sa prospérité, c'est-à-dire de sa « capacité contributive », tel que, outre la consommation des ménages, les investissements, une partie des dépenses publiques et l'excédent de sa balance des paiements (les exportations nettes). Ces éléments interviendraient dans la nouvelle base de calcul, alors qu'ils ne figurent pas dans l'assiette actuelle de la T.V.A.

L'assiette du P.N.B. ne remplacerait pas, cependant, les ressources propres actuelles (droits de douane, prélèvements agricoles, cotisations sucre et isoglucose et T.V.A.). La nouvelle assiette viserait deux objectifs :

- déterminer un plafond de dépenses qui ne pourrait en aucun cas être dépassé d'ici à la fin 1992 ;
- permettre de calculer les ressources supplémentaires nécessaires, c'est-à-dire celles qui correspondront à la partie du budget qui ne serait pas couverte par les ressources résultant des droits de douane, des prélèvements agricoles et de la T.V.A.

L'assiette du P.N.B. apporterait dès lors une « quatrième ressource », et agirait comme une « *taxe de solidarité* » permettant de compléter la couverture de la totalité des dépenses décidées à l'intérieur du nouveau plafond tout en équilibrant la participation des Etats membres aux dépenses en tenant compte de leur « capacité contributive » réelle. Un taux d'appel uniforme (0,3 % en 1987) serait appliqué à chaque Etat membre pour financer le solde suivant une clé de répartition déterminée par la part qu'il représente dans le total de la ressource.

2. - Le 1 % de T.V.A. effective et non plus harmonisée.

A l'intérieur du plafond de 1,4 % du P.N.B., la composition des ressources communautaires serait modifiée dans la mesure où les recettes de T.V.A., dorénavant appelées à concurrence de 1 %, seraient calculées sur la base des *sommes effectivement perçues* par les Etats membres et non plus sur la base théorique qui avait été calculée en 1970.

La Commission reconnaît que cette manière de faire posera problème tant que l'harmonisation fiscale n'aura pas été effectuée. Elle entend, pour cette raison, intégrer dans l'assiette les catégories de biens et services soumis à un taux nul, et voit dans le nouveau mécanisme une façon d'affirmer le caractère de ressource propre des recettes T.V.A. En effet, comme pour les droits de douane et les prélèvements, les versements de T.V.A. seraient mensuels et *ne transiteraient plus par les budgets nationaux*. Le complément serait apporté par la « quatrième ressource » citée plus haut : pour assurer le financement annuel du budget, un taux d'appel sur une « assiette complémentaire » serait défini en fonction de la différence entre le P.N.B. de chaque pays, à un niveau arrêté chaque année et ne dépassant pas 1,4 % jusqu'en 1992, et l'assiette effective de T.V.A.

Compte tenu de ce que les pays dont l'économie comporte un important secteur exonéré de T.V.A. verront leur base de contribution diminuer, cette mesure aura un effet inverse pour les pays qui, comme la France, ont une assiette harmonisée de T.V.A. inférieure à l'assiette nationale. L'adoption de l'assiette effective de T.V.A. serait donc *défavorable à la France*.

3. — *Les ressources traditionnelles.*

Le régime des ressources propres traditionnelles serait également modifié sous certains aspects :

— *les droits de douane sur les produits relevant de la C.E.C.A. seraient versés au budget communautaire et non plus conservés par les Etats membres. La Commission reprend là une idée déjà ancienne à laquelle le Conseil s'est jusqu'à présent opposé. Le produit des droits de douane C.F.C.A. a été évalué à 180 millions d'ECU en 1986 ;*

— *le remboursement de 10 % aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements, cotisations sucre) serait supprimé. Cette demande, déjà présentée ces dernières années, apporterait un supplément substantiel de crédits à la Communauté : les sommes remboursées à ce titre aux Etats membres ont représenté 1 milliard d'ECU en 1985 pour atteindre 1,24 milliard en 1986 et 1,3 milliard en 1987. Cette mesure serait un moyen indirect, et relativement « indolore » par rapport aux autres propositions, d'accroître les possibilités financières de la Communauté ;*

— *l'éventualité de créer une « cinquième ressource », sous forme d'un droit de timbre sur les transactions financières, est avancée sans que cette idée ait été précisée ni ne soit même officiellement présentée.*

4. — *La révision du système de compensation budgétaire en faveur du Royaume-Uni.*

La Commission explique dans son rapport sur le financement du budget que le mécanisme décidé sur ce point à Fontainebleau a révélé trois faiblesses principales :

— *la compensation est accordée par le biais des recettes et non par celui des dépenses, retirant ainsi toute transparence à la correction des déséquilibres ;*

— *elle ne favorise pas l'action communautaire, qui devrait au contraire réduire le déséquilibre budgétaire en effectuant des dépenses communautaires au Royaume-Uni ;*

— *elle ne tient pas compte de la prospérité relative des Etats membres puisque la compensation est financée par le budget général.*

Le système proposé entend s'attacher directement à la cause du problème budgétaire britannique, qui est « le montant relativement faible des dépenses agricoles de la Communauté » au Royaume-Uni. Les versements britanniques au titre des droits de douane et des prélèvements ne seraient pas pris en compte et le calcul du déséquilibre se ferait en fonction seulement des dépenses agricoles.

En effet, comme pour répondre à l'avance aux objections prévisibles du Royaume-Uni, la Commission a retenu dans ses propositions la notion de « charge budgétaire excessive au regard de la prospérité d'un Etat membre » qui avait permis le compromis de Fontainebleau. Dans le cas particulier du Royaume-Uni, elle suggère de baser la compensation future sur la cause réelle du déséquilibre, c'est-à-dire sur le coût de fonctionnement de la politique agricole commune. Du fait que les structures

agricoles britanniques sont très différentes de celles des autres Etats membres, le Royaume-Uni pourrait ainsi bénéficier d'une sorte de « clé verte ». La correction serait, en effet, fondée sur l'écart entre la quote-part britannique dans le P.N.B. communautaire et sa quote-part dans les dépenses actuelles de garanties agricoles, la correction couvrant 50 % de cet écart.

C'est ainsi que la Commission propose de réformer à la fois le calcul et le financement de la compensation.

— *Le calcul de la compensation* : la part du Royaume-Uni dans le P.N.B. (« versements ») et sa part dans le F.E.O.G.A. (« retours ») aboutit à un solde négatif pour le Royaume-Uni, qui explique sa situation de « contributeur net ». L'écart en sa défaveur serait compensé pour la moitié. D'après les calculs des experts, cette modification de l'assiette de la compensation aurait pour résultat d'en réduire le montant actuellement perçu par le Royaume-Uni. Cette observation doit, cependant, être nuancée par le fait que le Royaume-Uni contribuerait moins que dans le système actuel avec le nouveau mode de calcul des ressources propres fondé sur le P.N.B.

— *Le financement de la compensation* : alors que l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande seraient dispensés de participer au financement de la compensation britannique, et que la R.F.A. n'y contribuerait que pour 25 % alors qu'elle y participe actuellement pour 66 % du montant qui lui revient, on peut déduire logiquement que la France et l'Italie supporteraient pour la plus large part le financement de la compensation britannique. Le solde serait, en effet, réparti entre les autres pays en fonction de leur richesse relative, à l'aide d'un paramètre tiré du P.N.B. et corrigé par le P.N.B. par tête. Cette observation doit également être nuancée par le fait que la compensation britannique exprimée en ECU serait de moindre montant que dans le mécanisme de Fontainebleau.

Enfin, la Commission voudrait revenir, comme avant 1984, à un règlement de la compensation par la dépense et non par la recette, celle-là étant budgétisée dans un chapitre 84 (nouveau) du titre 8.

5. — La gestion du budget.

La Commission se dit résolue à améliorer la gestion du budget en portant son attention sur les points suivants :

- réduire les risques de *sur-budgétisation* ;
- renforcer le principe de l'*annualité* budgétaire ;
- améliorer le *suivi des actions* budgétaires en liaison avec les administrations nationales ;
- *optimiser le coût* de l'intervention communautaire et donner une plus grande transparence aux actions entreprises.

6. — Le renforcement de la discipline budgétaire.

Dans le but d'assurer le respect du nouveau plafond de recettes fondé sur le P.N.B., la Commission dit son ambition de renforcer la discipline budgétaire. Son idée est qu'un *pacte* unisse les trois institutions de la Communauté (Conseil, Commission et Parlement) pour définir un plafond annuel de ressources et de dépenses pour une période de cinq ans. Un consensus pourrait alors être dégagé jusqu'en 1992 par cette forme nouvelle de discipline budgétaire qui permettrait d'éviter les conflits auxquels la discussion budgétaire donne lieu chaque année entre le Conseil et le Parlement.

Le pacte interinstitutionnel comporterait notamment les trois éléments suivants :

- « *des perspectives budgétaires pluriannuelles* comportant un cheminement régulier et ordonné dans le temps des dépenses et une marge de sécurité par rapport au plafond pour la fin de la période » ;
- « un *taux d'augmentation des dépenses non obligatoires*, tant pour les crédits d'engagements que pour les crédits de paiement, fixé au début de la procédure budgétaire par accord entre les trois institutions » ;
- « un *taux maximum d'augmentation des dépenses* continuant à discipliner les dépenses non obligatoires, à l'exception de celles liées à la mise en œuvre de l'Acte unique ».

Le fait de prévoir une exception pour les dépenses de l'Acte unique donne une certaine souplesse, pour ne pas dire plus, au taux d'augmentation des D.N.O., dont on sait, par ailleurs, qu'il n'a pas pu être respecté dans le passé.

C'est dans cette perspective que la Commission a proposé des projections de dépenses qui déterminent le plafond annuel des ressources jusqu'en 1992 et, dans la masse totale des crédits disponibles, une nouvelle répartition des dépenses communautaires.

B. - Les projections à l'horizon 1992.

Les projections établies en ECU constants par la Commission pour les dépenses de la Communauté entre 1987 et 1992 traduisent les objectifs qu'elle s'est fixés au cours de la période.

Son objectif prioritaire est très clairement de *limiter strictement la dépense agricole* en poursuivant sa politique de gel des prix, de soutien conditionnel des marchés et d'application rigoureuse de la discipline budgétaire. En prévoyant une augmentation annuelle des dépenses agricoles de 2,5 % seulement, la part de celles-ci passerait de 60 % des dépenses globales en 1987 à 51,5 % en 1992. D'après ses projections, les dépenses agricoles seraient de 27,14 milliards d'ECU en 1992, la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie étant, à titre de comparaison, de 22,11 milliards d'ECU en 1986.

La compression des dépenses agricoles permettrait à la part des politiques non agricoles de passer de 22,9 % en 1987 à 38,9 % en 1992, les dépenses administratives et les remboursements aux Etats membres se réduisant parallèlement de 17 % à 9,6 % du budget total.

En ayant ainsi levé l'hypothèque agricole, la Commission entend *doubler les crédits des fonds structurels* et développer les autres politiques communes conformément à l'Acte unique européen, et notamment la recherche (7,7 milliards d'ECU pour le programme-cadre), les dépenses liées à l'achèvement du marché intérieur au titre de la cohésion, l'environnement, etc.

Sur la base de ces hypothèses, les budgets de la Communauté évolueraient globalement de la manière suivante (en ECU constants) :

1987 : 41,7 milliards d'ECU, soit 1,16 % du P.N.B.
1988 : 43,4 milliards d'ECU, soit 1,17 % du P.N.B.
1989 : 45,4 milliards d'ECU, soit 1,19 % du P.N.B.
1990 : 47,1 milliards d'ECU, soit 1,21 % du P.N.B.
1991 : 49,6 milliards d'ECU, soit 1,24 % du P.N.B.
1992 : 52,7 milliards d'ECU, soit 1,28 % du P.N.B.

Une marge de sécurité serait préservée puisque la Commission déclare ne pas vouloir dépasser le plafond de 1,4 % du P.N.B. en 1992. Elle s'élèverait, cette année-là, d'après la proposition de la Commission, à 5 milliards d'ECU.

C. - Les conséquences pour les Etats membres.

Une réforme en profondeur du financement du budget communautaire comme celle que propose la Commission ne peut avoir que des répercussions sur la participation financière de chaque Etat membre à l'effort communautaire et sur les avantages financiers qu'ils tirent chacun directement de leur appartenance à la Communauté. Ces conséquences sont aussi un objectif d'une réforme du financement communautaire, même si sa raison d'être est d'abord de mieux gérer et de rendre plus efficaces les politiques communes. Bien que la portée de la réforme proposée par la Commission n'ait pu être encore évaluée avec certitude, ses conséquences sur les Etats membres expliquent aussi les réactions diverses qu'elle a suscitées auprès d'eux.

**1. - La nouvelle participation des Etats membres
aux dépenses communes.**

Avant d'exposer comment la Commission a évalué les répercussions de sa proposition sur la nouvelle participation financière de chaque Etat membre, il paraît utile de faire le point sur les contributions des Etats membres au budget communautaire et sur les « retours » que celui-ci lui apporte depuis 1981.

a) *La situation actuelle.*

Le tableau ci-dessous, établi à partir des deux tableaux ci-joints, extraits du rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes sur l'exercice budgétaire de 1985, permet d'observer que la France a été contributrice nette en 1982 et en 1984, mais que cette tendance n'a pas été confirmée en 1985. Les chiffres sont les suivants :

	Versements par la France (1)	Paiements à la France (2)	Solde
1981	19,4 %	22,5 %	Bénéfice net : 7 millions d'ECU
1982	20,0 %	19,0 %	Contribution nette : 804 millions d'ECU
1983	19,6 %	19,6 %	(3)
1984	19,3 %	18,1 %	Contribution nette : 460 millions d'ECU
1985	20,4 %	21,9 %	Bénéfice net : 97 millions d'ECU

(1) En pourcentage du total des versements des Etats membres.

(2) En pourcentage du total des paiements aux Etats membres.

(3) Les pourcentages donnent un solde nul mais, en valeur absolue, la France aurait été en 1983 contributrice nette de 252 millions d'ECU.

Le rapprochement entre les chiffres figurant dans les deux tableaux du rapport de la Cour des comptes doit, cependant, être examiné avec la réserve suivante : le total des « retours » (24,7 milliards d'ECU en 1985) est inférieur à celui des versements (26,08 milliards la même année). En outre, le budget final de 1985 a atteint un total de 28,23 milliards d'ECU, c'est-à-dire un montant très nettement supérieur à celui des paiements et des ressources indiqué par la Cour des comptes.

**EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1985**

(Journal officiel des Communautés européennes
n° C 321 du 15 décembre 1986, p. 178-179.)

I. - Les « retours ».

§ 18. Paiements annuels aux Etats membres (1981-1985)

Notes :

1. Ce tableau reprend les paiements annuels effectués au bénéfice des Etats membres au titre des principaux secteurs. Ces paiements représentent pour la période considérée 88 % du total des paiements budgétaires (résultant du cumul des totaux au § 16).
2. Paiements annuels = paiements sur crédits de l'exercice plus paiements sur reports de l'exercice précédent.
3. Les paiements au titre du F.E.O.G.A. - Garantie comprennent les montants compensatoires monétaires corrigés (voir § 12 D. note (1)).

(Mio ECU.)

Exercice/secteur	Belgique	Danemark	R.F. d'Alle- magne	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Royaume- Uni	Allocation non disponible	EUR 10
1981 :												
F.E.O.G.A. - Garantie (T6-7)	489,1	507,8	2.031,5	146,2	3.014,2	437,9	2.092,1	4,1	1.157,2	1.080,1	»	10.960,2
F.E.O.G.A. - Orienta- tion (Ch 80-63)	21,7	20,7	134,1	»	120,8	57,6	78,5	2,3	21,9	108,9	»	566,5
Pêche (Ch 86-89) ...	0,8	1,4	2,8	»	4,3	5,4	6,7	»	8,4	8,2	11,9	49,9
Fonds régional (Ch 55-56)	9,2	10,7	36,2	122	66,8	80,3	211,7	0,9	5,7	255,2	»	798,7
Fonds social (Ch 50-52)	15,3	18,5	72,3	6,6	155,3	60,4	207,1	0,6	14,3	195,4	»	745,8
Frais de perception des ressources propres (Ch 40)	61,8	16,2	225,4	8,9	123,1	8,8	94,9	0,4	77,3	190,2	»	807
Mesures spécifiques (Ch 49, 57, 58)	»	»	»	111	»	66,6	122,3	»	»	1.286,7	»	1.586,6
Total	597,9	575,3	2.502,3	394,7	3.484,5	717	2.813,3	8,3	1.284,8	3.124,7	11,9	15.514,7
Pourcentage	(3,9)	(3,7)	(16,1)	(2,5)	(22,5)	(4,6)	(18,1)	(0,1)	(8,3)	(20,1)	(0,1)	(100)

Exercice/secteur	Belgique	Danemark	R.F. d'Alle- magne	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Royaume- Uni	Allocation non disponible	EUR 10
1982 :												
F.E.O.G.A. - Garantie (T1-2)	535,1	556,7	2.027,5	684,6	2.866,2	496,5	2.502,6	2,6	1.416,7	1.278,3	2,7	12.369,5
F.E.O.G.A. - Orienta- tion (Ch 30-33)	17,7	20,8	107,1	14,5	167,4	84,3	125	1,6	32,2	67,6	*	638,2
Pêche (Ch 40-42, 45-47)	0,6	3,2	3,7	*	3,6	7,8	8,9	*	8,3	9,8	8,9	54,8
Fonds régional (Ch 50-51)	10,8	14,6	61,6	152,3	130	93,5	281,8	0,1	3,2	225,1	*	973
Fonds social (Ch 60-62)	16,8	17,6	89,9	23,5	119,3	115	235,1	1,1	9	278,3	*	905,6
Frais de perception des ressources propres (Ch 80)	68,3	17,6	237	18,3	134,7	10,2	102,6	0,4	83,9	236,3	*	909,3
Mesures spécifiques (Ch 52, 53, 82, 86) .	*	*	*	92,7	*	72,7	142,6	*	*	1.866,5	*	2.174,5
Total	649,3	630,5	2.526,8	985,9	3.421,2	880	3.398,6	5,8	1.553,3	3.961,9	11,6	18.024,9
Pourcentage	(3,6)	(3,5)	(14,0)	(5,5)	(19,0)	(4,9)	(18,8)	(0,0)	(8,6)	(22,0)	(0,1)	(100)
1983 :												
F.E.O.G.A. - Garantie (T1-2)	611,9	680,7	3.075,8	1.007,4	3.566,6	619,4	2.820,5	4,2	1.707,8	1.691	2,9	15.788,2
F.E.O.G.A. - Orienta- tion (Ch 30-33)	18,1	20,5	107,7	21,9	182	84,1	103	0,6	32,2	149,6	*	719,7
Pêche (Ch 40-43, 45-46)	0,2	3,6	2,8	0,1	3,9	21,6	5,1	*	6,4	8,4	2,7	54,8
Fonds régional (Ch 50-51)	7	16,7	45	214,6	219,3	94,5	344,5	0,0	18,1	296,2	*	1.255,9
Fonds social (Ch 60-62)	20,6	14,7	81,5	20,4	140,5	134,2	221,2	0,3	12,6	244,9	*	890,9
Frais de perception des ressources propres (Ch 80)	77,7	20,3	241,8	16,6	142,5	11,6	105,9	0,5	83,4	221,6	*	921,9
Mesures spécifiques (Ch 52, 53, 82, 86 : article 707)	*	*	270,7	70,4	*	60,8	174,8	*	*	1.471,9	*	2.048,6
Total	735,5	756,5	3.825,3	1.351,4	4.254,8	1.026,2	3.775	5,6	1.860,5	4.083,6	5,6	21.680
Pourcentage	(3,4)	(3,5)	(17,7)	(6,2)	(19,6)	(4,7)	(17,4)	*	(8,6)	(18,9)	*	(100)

Exercice/secteur	Belgique	Danemark	R.F. d'Alle- magne	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Royaume- Uni	Allocation non disponible	EUR 10
1984 :												
F.E.O.G.A. - Garantie (T1-2)	686,4	879,6	3.323	961,2	3.592	884,4	3.909,4	3,6	1.964,2	2.121,3	3,2	18.328,3
F.E.O.G.A. - Orienta- tion (Ch 30-33)	12,9	13,9	89,3	52,8	143,9	64,2	127,8	3,9	24,8	113,3	»	646,8
Pêche (Ch 40-43, 45-46)	0,7	3,8	5,1	0,6	9,5	10,3	4,1	»	3,6	9,5	9,9	57,1
Fonds régional (Ch 50-51)	6	28,1	43,9	216,7	201,7	104,1	435,1	2,5	14,8	297,7	»	1.350,4
Fonds social (Ch 60-61)	52,1	68,7	63,8	71,3	225,7	131,4	368,5	0,5	14,1	610,2	»	1.606,3
Frais de perception des ressources propres (Ch 80)	82	26	302,5	14,8	169,7	16	117,5	0,7	101,1	279,6	»	1.109,9
Mesures spécifiques (Ch 82, 86: articles 707, 783)	»	»	191,7	46,6	»	»	»	»	»	660,9	»	899,2
Total	840,1	1.020,1	4.019,3	1.364	4.342,5	1.210,4	4.962,4	11,2	2.122,6	4.092,5	13,1	23.998,2
Pourcentage	(3,5)	(4,2)	(16,7)	(5,7)	(18,1)	(5,0)	(20,7)	(0,1)	(8,8)	(17,1)	(0,1)	(100)
1985 :												
F.E.O.G.A. - Garantie (T1-2)	916,3	829,3	3.625,6	1.192,6	4.633,3	1.166,8	3.410,9	4,8	2.047,4	1.894,7	4,2	19.725,9
F.E.O.G.A. - Orienta- tion (Ch 30-33)	12,4	13	81	83,7	122,3	73,1	175,3	1,8	18,1	109,4	»	690,1
Pêche (Ch 40-43, 45-46)	3,1	2,9	2,3	1,7	12,1	3,2	6	»	2,3	12,5	35,7	81,8
Fonds régional (Ch 50-51)	12,3	7,7	61,7	309	233,2	118,2	381,1	0,7	16,4	483,9	»	1.624,2
Fonds social (Ch 60-61)	49,4	33,5	109,8	79	255,6	171,6	383,5	0,6	46	284	»	1.413
Frais de perception des ressources propres (Ch 80)	76,5	26,1	284,5	12,2	159,9	15,8	123,5	0,6	101,7	250,1	»	1.050,3
Mesures spécifiques (Ch 82, 86: articles 783, 707)	»	»	20,1	24,6	»	»	»	»	»	72,8	»	117,5
Total	1.070	912,5	4.185	1.702,8	5.416,4	1.548,7	4.480,3	8,5	2.231,9	3.107,4	39,9	24.703,4
Pourcentage	(4,3)	(3,7)	(17,0)	(6,9)	(21,9)	(6,3)	(18,1)	(0,0)	(9,0)	(12,6)	(0,2)	(100)

2. - Les versements.

§ 19. Ressources propres effectives - par Etat membre (1981-1985).

(Mio ECU.)

Exercice/type de ressource	Belgique	Danemark	R.F. d'Allemagne	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	EUR 10
1981 :											
Prélèvements agricoles	178,4	10,1	179,9	17,4	103,1	4,3	247,6	0,1	175,4	348,6	1.264,9
Cotisations sucre et isoglucose	27,8	19,3	126,9	1	154,5	4,6	62,5	»	39,1	46,9	482,6
Droits de douane ...	408,4	135,2	1.943,8	84,6	977,3	81,9	633	4,5	572,8	1.550,9	6.392,4
Ressources propres T.V.A. (1) (2)	375,9	189,8	2.806,5	151,5	2.256,2	68,1	1.582,9	22,6	499,8	1.930,8	9.884,1
Total	990,5	354,4	5.057,1	254,5	3.491,1	158,9	2.526	27,2	1.287,1	3.877,2	18.024
Pourcentage	(5,5)	(2,0)	(28,1)	(1,4)	(19,4)	(0,9)	(14,0)	(0,1)	(7,1)	(21,5)	(100)
1982 :											
Prélèvements agricoles	238,6	7,5	201,9	63,5	70,9	6	285,1	0,1	172,5	475,9	1.522
Cotisations sucre et isoglucose	44,4	25,3	190,2	13,1	211	7	83,5	»	58,9	72,4	705,8
Droits de douane ...	403,7	142,6	1.966,5	108,7	1.071,2	87,8	660,8	4,3	585,2	1.784,5	6.815,3
Ressources propres T.V.A. (1) (2)	461,6	226,8	3.339,9	196,3	2.872,8	107,7	1.457,8	25,7	649,8	2.782,7	12.121,1
Total	1.148,3	402,2	5.698,2	381,6	4.225,9	208,5	2.487,2	30,1	1.466,4	5.115,5	21.164,2
Pourcentage	(5,4)	(1,9)	(26,9)	(1,8)	(20,0)	(1,0)	(11,8)	(0,1)	(6,9)	(24,2)	(100)
1983 :											
Prélèvements agricoles	293,9	6,9	143,0	38,0	78,9	7	323,2	0,1	135,8	320,3	1.347,1
Cotisations sucre et isoglucose	65,8	38,9	270,5	16,7	293,7	11,6	95	»	82,2	73,6	948
Droits de douane ...	423,8	159,8	2.019,8	107,4	1.051,8	100,4	657,1	4,6	633,2	1.830,8	6.988,7
Ressources propres T.V.A. (1) (2)	432,4	274,3	4.038,8	215,6	3.082,1	150,6	1.923,4	39,2	713,7	2.859,7	13.729,8
Total	1.215,9	479,9	6.472,1	377,7	4.506,5	269,6	2.998,7	43,9	1.564,9	5.084,4	23.013,6
Pourcentage	(5,3)	(2,1)	(28,1)	(1,6)	(19,6)	(1,2)	(13,0)	(0,2)	(6,8)	(22,1)	(100)

(Mio ECU.)

Exercice/type de ressource	Belgique	Danemark	R.F. d'Allemagne	Grèce	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	EUR 10
1984 :											
Prélèvements agricoles	211	8	158,6	19,5	94,2	6,9	288,5	0,1	131,8	341,4	1.260
Cotisations sucre et isoglucose	83,9	38	350,2	16,6	406,3	16,8	84,1	»	76,9	103,6	1.176,4
Droits de douane ...	470	197,3	2.309,7	99,4	1.100	126,7	750,9	5,9	740,8	2.160,1	7.960,8
Ressources propres T.V.A. (1) (2)	473,4	289,6	4.233,9	220,3	3.201,8	135,9	2.319,9	45,3	738,3	2.824,4	14.482,8
Total	1.238,3	532,9	7.052,4	355,8	4.802,3	286,3	3.443,4	51,3	1.687,8	5.429,5	24.880
Pourcentage	(5,0)	(2,1)	(28,4)	(1,4)	(19,3)	(1,2)	(13,8)	(0,2)	(6,8)	(21,8)	(100)
1985 :											
Prélèvements agricoles	197,2	9,7	142	18,1	74,1	5,9	314,4	0,2	131,7	228,4	1.121,7
Cotisations sucre et isoglucose	78,4	43,5	286,3	12	348	15	75,8	»	104,1	94,3	1.057,4
Droits de douane ...	489,3	208,2	2.414,5	95,9	1.174,7	137,3	820,1	6	781,5	2.182,7	8.310,1
Ressources propres T.V.A. (1) (2)	527,7	359	4.661,5	262	3.722,4	138,3	2.419,2	44,5	872,1	2.584,9	15.591,6
Total	1.292,6	620,4	7.504,3	388	5.319,2	296,4	3.629,5	50,7	1.889,4	5.090,3	26.080,8
Pourcentage	(5,0)	(2,4)	(28,8)	(1,5)	(20,4)	(1,1)	(13,9)	(0,2)	(7,2)	(19,5)	(100)

(1) Y compris les soldes et ajustements des exercices antérieurs.

(2) La Grèce a versé une contribution financière assise sur le P.N.B.

b) Les répercussions de la nouvelle formule.

Comme on l'a dit, les éléments qui modifieraient la répartition actuelle de l'effort financier de chaque Etat membre sont principalement l'existence d'une « quatrième ressource » fondée sur le P.N.B. et l'exemption de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande de participer au financement de la compensation britannique.

Dans l'hypothèse fictive où le nouveau système serait appliqué au budget de 1987, les modifications seraient les suivantes :

Etat membre	Avec le système actuel	Avec le nouveau système	Différence	Remboursement actuel au R.-U.	Remboursement nouveau	Variation globale
Belgique	1.554	1.600	+ 46	69	61	+ 38
Danemark	783	827	+ 44	49	49	+ 44
Allemagne	9.688	9.743	+ 57	351	141	- 153
Grèce	423	415	- 8	31	0	- 39
Espagne	2.810	2.806	- 5	165	0	- 170
France	6.692	6.670	- 22	482	405	- 99
Irlande	336	315	- 21	20	0	- 41
Italie	4.806	4.993	+ 188	331	261	+ 118
Luxembourg	68	62	- 6	6	6	- 6
Pays-Bas	2.209	2.227	+ 18	109	93	+ 2
Portugal	344	359	+ 15	19	0	- 4
Royaume-Uni	6.660	6.354	- 306	»	»	»

Le tableau ci-dessus fait apparaître notamment que la contribution de l'Italie serait en hausse en raison de l'amélioration de la prospérité relative dans ce pays et que les pays bénéficiaires nets du nouveau système seraient la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. La France et la R.F.A. verraient également leurs contributions diminuer globalement de 99 millions d'ECU pour la première et de 153 millions pour la seconde.

Pour le Royaume-Uni, la compensation budgétaire dont il bénéficie diminuerait sensiblement en passant de 1,6 milliard actuellement à environ un milliard. Mais le tableau fait en même temps apparaître que la part britannique dans le financement du budget diminuerait en raison de la majoration des contributions des Etats membres dont les P.N.B. sont les plus élevés et dont l'assiette effective de T.V.A. est plus forte que l'assiette harmonisée actuellement en vigueur. Tel est, notamment, le cas pour la France, l'Italie et la R.F.A. Concernant le financement de la compensation, et toujours d'après l'application fictive du nouveau système à l'exercice 1987, la France continuerait d'en supporter l'essentiel avec 405 millions d'ECU, soit 40 % du total (contre l'Italie (261 millions d'ECU) et la R.F.A. (141 millions d'ECU)).

D'autres simulations, cependant, font apparaître des résultats sensiblement différents. Les services de la Commission ont, en effet, calculé ce que serait la situation de chaque Etat membre si le plafond de 1,4 % du P.N.B. était totalement utilisé en 1987. Le tableau ci-dessous donne les résultats de ces simulations en évaluant, de façon fictive, la participation de chaque Etat membre au budget communautaire :

Etat membre	Pourcentage actuel de contribution	Pourcentage avec le nouveau système
Belgique	4,51	3,33
Danemark	2,24	2,34
Allemagne	26,26	27,15
Grèce	1,32	1,12
Espagne	8,37	6,87
France	19,17	20,74
Irlande	1,12	0,64
Italie	13,80	15,75
Luxembourg	0,18	0,19
Pays-Bas	6,32	4,97
Portugal	1,06	0,83
Royaume-Uni	15,65	16,07

Avec toutes les réserves que nécessite une réflexion sur des simulations en matière économique, les chiffres de la Commission font apparaître que les participations de la R.F.A., de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni seraient en augmentation, tandis que celles de la Belgique, de l'Espagne, des Pays-Bas et du Portugal seraient en diminution sensible. Entre autres incertitudes, cette hypothèse a pourtant le défaut de tenir pour acquis, si on la projette à l'horizon 1992, que la prospérité relative des Etats membres les uns par rapport aux autres ne sera pas modifiée dans des proportions importantes.

2. - *Les premières réactions.*

Les propositions de réforme du financement de la Communauté ont été accueillies avec une certaine circonspection par plusieurs Etats membres. Le Conseil affaires générales de la fin février 1987 en a confié l'étude au C.O.R.E.P.E.R., les ministres devant ensuite préparer un premier rapport pour le prochain Conseil européen. Les premiers débats ont fait apparaître des réactions assez divergentes des gouvernements et une nouvelle illustration du clivage entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. Les pays du Sud, c'est-à-dire l'Italie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal et, avec eux, l'Irlande, ont réservé un accueil favorable au projet de réforme, tandis que les pays du Nord et la France se sont montrés plus réservés. Plus précisément la France, la R.F.A. et le Royaume-Uni, qui sont les principaux contributeurs au budget communautaire, sont hostiles a priori à une augmentation des recettes qui ne serait pas précédée d'un important effort d'assainissement des finances communautaires et de leur gestion. Même si la Commission a pris le soin d'inscrire dans ses propositions une série de dispositions destinées à rassurer les trois pays, il est probable qu'ils préféreront adopter une double démarche consistant à assurer d'abord, et peut-être par le passage de taux de T.V.A. à 1,6 %, le financement de l'exercice actuel et de celui de 1988 et à rechercher ensuite comment une réforme plus ambitieuse pourra assurer le financement du budget communautaire dans les années ultérieures.

Dans un contexte économique international troublé et alors que la Communauté recherche avec peine à réformer sa politique agricole, les Etats membres auront sans doute des hésitations à s'engager dès maintenant dans une négociation longue et complexe, mais pourtant nécessaire, visant à réviser en profondeur les mécanismes de financement de la Communauté.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 AVRIL 1987

Ayant pris connaissance de la communication de la Commission au Conseil intitulée « Réussir l'Acte unique » (COM [87] 100 final du 15 février 1987) et de son rapport sur le financement du budget de la Communauté (COM [87] 101 final du 28 février 1987), la Délégation relève que les propositions de la Commission offrent un ensemble cohérent de mesures qui, si elles étaient adoptées, donneraient à la Communauté un cadre stable et une « sécurité financière » qui lui font actuellement défaut et qui lui permettraient de rompre avec la politique budgétaire d'expédients qu'elle a dû mener depuis quelques années.

LA DÉLÉGATION,

Sur le nouvel épuisement des ressources propres,

- observe que, moins de trois ans après le « paquet financier » de Fontainebleau, la Communauté est dans une situation budgétaire critique et se trouve, une nouvelle fois, au bord de la faillite financière ;
- rappelle que le plafond d'appel de la T.V.A., passé de 1 % à 1,4 % à compter du 1^{er} janvier 1986, a été atteint l'année même de sa mise en œuvre ;
- relève que l'exercice budgétaire de 1987 devrait nécessiter à l'automne la présentation d'un budget supplémentaire d'un montant considérable et que certains experts estiment que le plafond de 1,6 % de T.V.A., que le Conseil européen avait simplement prévu d'appliquer à partir du 1^{er} janvier 1988, ne suffirait même pas à le financer ;



— est consciente de ce que les dépenses agricoles occupent, malgré les sévères mesures dont elles font l'objet, les deux tiers du budget communautaire mais souligne que le déficit provient également du système désastreux de compensation budgétaire britannique, qui privera la Communauté de 1,6 milliard d'ECU de recettes en 1987, de certains aspects critiquables d'une gestion qui a laissé s'accumuler un « poids du passé » très lourd, ainsi que de facteurs qui, tels le cours du dollar ou le niveau mondial des prix agricoles, échappent à l'autorité budgétaire.

Sur les propositions de la Commission d'un nouveau système de ressources propres,

— estime que la Commission a abordé avec raison le problème du financement du budget communautaire dans son ensemble sans s'en tenir aux seuls aspects de l'épuisement des ressources propres ;

— constate qu'un nouveau plafond fondé sur le P.N.B. aurait pour effet d'accroître considérablement le volume des ressources propres disponibles, un taux de 1,4 % du P.N.B. équivalant à un taux de 2 % de T.V.A. ;

— considère en tout état de cause que la nouvelle assiette nécessiterait une harmonisation préalable des modalités de calcul du P.N.B. d'un Etat membre à l'autre, comme ce fut le cas en 1970 avec la T.V.A. harmonisée ;

— exprime la crainte que la prise en compte de l'assiette effective, et non plus harmonisée, de T.V.A. dans une limite de 1 % soit défavorable à la France, dont le secteur exonéré de T.V.A. est moins important que celui de plusieurs de ses partenaires ;

— observe que la suppression du remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources propres aurait un caractère relativement « indolore » et apporterait à la Communauté un supplément appréciable de recettes ;

— déplore que le mécanisme de compensation budgétaire au profit de pays dont « la charge budgétaire est excessive au regard de leur prospérité » tend à être institutionnalisé alors que le Conseil européen de Fontainebleau l'avait dit transitoire et que cette pratique portait atteinte à la solidarité financière entre les Etats membres ;

— prend acte de ce que le nouveau mécanisme devrait, d'après les experts, réduire le montant de la compensation britannique mais craint que la France en supporte, avec l'Italie, la plus large part de financement ;

— juge positif que le système proposé opère la compensation par la dépense et non par la recette comme actuellement.

Sur les perspectives financières 1988-1992,

— considère que l'horizon 1992 utilisé par la Commission pour établir ses perspectives financières concorde opportunément avec l'objectif fixé par l'Acte unique européen d'achever le grand marché intérieur ;

— note que le projet de la Commission prévoit de réduire dans les cinq ans la part du financement de la politique agricole commune à 51,5 % du budget global, mais que, en valeur absolue, cette proportion correspond à une dotation de 27 milliards pour les dépenses agricoles ;

— souligne que le doublement des crédits des fonds structurels d'ici à 1992 est nécessaire à la cohésion économique et sociale mais ne peut trouver de justification que si ces moyens financiers nouveaux permettent de mener des opérations efficaces et d'un intérêt effectivement communautaire ;

— relève que la discipline budgétaire devrait entrer dans le cadre d'un « pacte » conclu entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen et que, le Conseil étant partie à l'accord, la programmation pluriannuelle, d'indicative, deviendrait normative ;

— doute, cependant, à la lumière de l'expérience communautaire et compte tenu des aléas de l'économie, qu'une politique à ce point volontariste soit possible à mettre en œuvre ;

— dénonce certaines pratiques budgétaires révélées notamment par les rapports annuels de la Cour des comptes des Communautés européennes et qui, tel le doublement de certains crédits qu'il faut ensuite reporter ou annuler, s'apparentent autant à des erreurs de gestion qu'à de simples manipulations ;

— souligne que, compte tenu de la technicité de la réforme proposée par la Commission, sa valeur ne peut être appréciée tant que ses implications n'auront pas fait l'objet d'un chiffrage précis ;

— rappelle que la Communauté doit d'abord assurer le financement du présent exercice budgétaire et prévoir celui de 1988 en relevant éventuellement à 1,6 % le plafond d'appel de T.V.A. :

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 finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

CHAPITRE III

MARCHÉ UNIQUE

LES DISPOSITIONS DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN MODIFIANT LE TRAITÉ DE ROME ET VISANT A L'ÉTABLISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

(Articles 13 à 15, 18 et 19 de l'Acte unique, articles 8 A, 8 B,
8 C, 100 A et 100 B nouveaux du Traité de Rome.)

Rapporteur : M. Jacques GENTON, sénateur.

- I. - LE MARCHÉ INTÉRIEUR, UNE ÉTERNELLE IDÉE NEUVE ?
- II. - ANALYSE DES DISPOSITIONS DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN CONCERNANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR
- III. - BILAN DES DISPOSITIONS DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN RELATIVES A L'ÉTABLISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR
- IV. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1986

I. - LE MARCHÉ INTÉRIEUR, UNE ÉTERNELLE IDÉE NEUVE ?

A. - L'enjeu : comment sortir de l'enlisement actuel ?

On sait que la réconciliation européenne n'ayant pu aboutir, dans l'immédiat après-guerre, à une véritable union politique, emprunta le chemin pragmatique d'une union douanière et de l'établissement progressif d'un marché commun fondé sur les principes de libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, accompagné de politiques économiques communes dans certains secteurs.

Ainsi, le Traité de Rome assigne-t-il pour principale mission à la Communauté l'établissement d'un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, en vue du développement économique des Etats et du renforcement de leur solidarité.

Le Traité de Rome précisait même que ce marché commun devait être établi progressivement « au cours d'une période de transition de douze années ».

Si les premières années d'application du Traité allaient être effectivement marquées par une intense activité communautaire faisant peu à peu entrer dans les faits la solidarité entre Etats membres, les élargissements successifs devaient rendre tout à fait ardue la conciliation d'intérêts économiques plus hétérogènes qu'entre les six pays fondateurs ; ajoutant à ces difficultés, la crise économique ressuscitait les tentations protectionnistes un moment désarmées dans le grand élan fondateur de l'Europe à six.

Intérêts antagonistes, tentations protectionnistes, sous la conjonction de ces forces contraires, l'établissement du marché commun semblait s'enliser dans des discussions infinies en vue de dégager les réglementations qui conviendraient à tous et à chacun.

Ainsi, la volonté initiale de hardi décloisonnement au nom des principes de libre concurrence se travestissait peu à peu en une sorte de guerre de position opposant les normes des uns et les intérêts vitaux des autres à l'hypertrophie impuissante d'une bureaucratie communautaire cherchant le salut dans la substitution d'une réglementation abstraite et tatillonne toujours à la quête d'un impossible consensus.

Conscients de cette paralysie progressive, les Etats membres renouvellent de Conseil en Conseil les déclarations les plus solennelles en faveur du marché intérieur, c'est-à-dire du Marché commun, l'évolution de la terminologie marquant la lenteur des progrès réels, voire la résurrection des obstacles à la libre circulation et à la solidarité communautaire.

Ainsi, à Copenhague en décembre 1982, à Fontainebleau en juin 1984, à Dublin en décembre 1984, et surtout à Bruxelles en mars 1985, était réaffirmé l'impératif de l'établissement du marché intérieur.

C'est à Bruxelles que, le 30 mars 1985, le Conseil, mettant l'accent sur les actions visant à « la réalisation d'ici à 1992 d'un grand marché unique » invitait la Commission à « établir à cette fin un programme détaillé assorti d'un calendrier précis ».

La Commission devait répondre à cette invitation en soumettant à l'approbation du Conseil en juin 1985 un « Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur » exposant les mesures nécessaires pour éliminer les frontières physiques, techniques et fiscales qui cloisonnent encore l'espace communautaire, mesures récapitulées dans un calendrier proposant même un échéancier d'adoption par le Conseil des diverses normes encore nécessaires.

Parallèlement à ce programme, les Douze entreprenaient une réforme des traités, précisément en vue de permettre la relance de la construction communautaire.

B. - L'Acte unique européen et le marché intérieur.

Conscients des multiples blocages entravant les progrès de la construction européenne comme de l'inadaptation de certaines dispositions des traités fondamentaux à l'évolution communautaire, les Etats membres, après de laborieuses négociations, sont parvenus à un accord sur leur réforme.

Ainsi, à côté de dispositions institutionnelles d'une portée sans doute plus apparente que réelle, et de dispositions consacrant formellement des compétences depuis longtemps entrées, en fait, dans le champ des politiques communautaires, l'Acte unique européen « complète » le Traité de Rome par une série de règles devant permettre l'établissement du marché intérieur.

Le président de la Commission, M. Jacques Delors, rappelait récemment que parmi les quatre idées motrices d'une relance de la Communauté européenne : les institutions, la défense, la monnaie, et enfin l'achèvement du marché intérieur, c'est cette dernière qui apparaissait comme la plus prometteuse.

L'Acte unique européen apparaîtrait dès lors comme l'instrument privilégié d'une relance européenne par le moyen pragmatique de la réalisation du grand marché, démarche reproduisant assez exactement celle qui donna naissance au Traité de Rome.

Appréciation de la portée de l'Acte unique que devait confirmer le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi autorisant sa ratification, M. Jean de Lipkowski : « le Traité renouvèle cependant le mérite d'intégrer l'acquis communautaire et de s'assigner des objectifs précis dont le principal est l'organisation de ce grand marché ».

Ainsi compris, l'Acte unique européen pourrait marquer tout à la fois une relance et un retour aux sources, sa véritable portée étant à rechercher plus que dans le volet institutionnel ou dans la reconnaissance *de jure* de compétences déjà exercées, dans les dispositions qui visent à permettre de remettre en marche le mouvement de démantèlement des obstacles à la libre concurrence, à la libre circulation des personnes, des biens et des services, au principe même de la Communauté instituée voici près de trente ans.

Si l'Acte unique apparaît ainsi comme la conséquence institutionnelle et particulièrement solennelle de la volonté exprimée dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, et comme un véritable retour aux principes du Traité de Rome, il convient d'examiner si les dispositions prévues peuvent être un instrument efficace de la réalisation de l'espace communautaire sans frontières ou si l'ambiguïté de

certaines formulations trahissant sans doute un compromis quelque peu laborieux, ne comporte pas au contraire de nouveaux risques de blocage de cette relance communautaire qui est pourtant le but même de la réforme des traités.

II. — ANALYSE DES DISPOSITIONS DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN CONCERNANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR

Une difficulté d'interprétation des dispositions nouvelles surgit d'emblée avec le choix fait à Luxembourg de juxtaposer certaines dispositions nouvelles à côté des dispositions originelles du Traité de Rome, délibérément maintenues en vigueur, ayant le même objet. La juxtaposition des normes préférée à la substitution pure et simple d'une nouvelle rédaction de certains articles à leur libellé d'origine impose d'interpréter les normes nouvelles en les combinant aux règles qu'elles complètent en partie mais modifient aussi, ou même privent partiellement d'effet, avec tous les risques de conflits d'interprétation que cette combinaison de règles partiellement concurrentes peut présenter.

A. — L'objet des dispositions anciennes et nouvelles :

Traité de Rome.

Art. 2.

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

Art. 3.

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité :

a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent [...];

c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux [...];

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché commun [...].

Acte unique.

Traité de Rome

Art. 8.

1. Le Marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années.

Art. 30.

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres, sans préjudice des dispositions ci-après.

Art. 100.

Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun [...].

Acte unique

« Art. 8A. — La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 8 B, 8 C et 28, de l'article 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1, et des articles 84, 99, 100 A et 100 B et sans préjudice des autres dispositions du présent Traité.

Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, est assurée selon les dispositions du présent Traité. »

« Art. 100A. — 1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent Traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés [...].

Au-delà du changement de terminologie, on peut soutenir que l'objet des dispositions anciennes et nouvelles est le même : l'établissement progressif d'un Marché commun ou intérieur, comportant un espace d'où sont éliminés les obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ; le moyen privilégié de l'établissement de ce grand marché étant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres « qui ont une incidence directe » sur l'établissement et le fonctionnement du Marché commun (art. 100 du Traité de Rome), « qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur » (art. 100 A nouveau proposé par l'art. 18 de l'Acte unique).

S'il semble peu discutable que marché commun et marché intérieur sont une seule et même chose, on voit déjà les difficultés d'interprétation que peut soulever un article qui vise des « dispositions... qui ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement de ce marché qui doit être combiné avec un article additionnel qui s'applique par dérogation au premier aux « dispositions... qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement » de ce même marché, formule sans doute plus générale. La plus subtile des gloses ne pourrait sans doute que très arbitrairement déterminer les champs d'application respectifs de dispositions largement concurrentes. L'intention des signataires de l'Acte unique est fréquemment interprétée comme la volonté de substituer une procédure de décision à la majorité qualifiée à l'unanimité initialement requise. Il est d'autant plus fâcheux que les dispositions nouvelles n'aient pas été nettement substituées à celles qu'elles entendaient sans doute abroger. Que le juge soit amené à déterminer le champ d'application exact de l'article 100 A nouveau par rapport à l'article 100 ou qu'il soit conduit à juger que l'expression « par dérogation à l'article 100 », sans plus de précisions, équivaut en fait à une abrogation implicite, l'imprécision des textes ne peut que susciter le développement d'interprétations prétorienne rendues inévitables par le défaut d'accord politique précis entre les signataires sans doute.

La réserve exprimée à l'article 100 A nouveau quant à son objet « sauf si le présent Traité en dispose autrement » n'introduit pas, sans doute, de distorsion nouvelle, car les principes généraux posés notamment par les articles 2, 3, 8, 30 et 100 du Traité de Rome ne s'appliquaient pas aux domaines régis par des règles spécifiques qui ne sont d'ailleurs pas modifiées par l'Acte unique.

En revanche, la combinaison de l'article 100 A nouveau avec l'article 8 A nouveau pourrait être interprétée comme subordonnant l'établissement du marché intérieur (objet de l'art. 8 A) à la procédure d'harmonisation des réglementations nationales (objet de l'art. 100 A dont les dispositions « s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'art. 8 A ») alors même que la jurisprudence constante de la Cour de justice tend à faire prévaloir une toute autre conception, selon laquelle les principes de libre circulation comportent « une obligation de résultat dont l'exécution doit être facilitée, mais non conditionnée par la mise en œuvre de mesures progressives d'harmonisation. »

On observera d'ailleurs que le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, rédigé par la Commission sur la demande du Conseil et approuvé par lui, proposait une « nouvelle approche » pour la réalisation du marché intérieur. La libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux ne serait plus subordonnée à l'adoption de directives communes détaillées mais, dès lors que les Etats membres se seraient mis d'accord sur une norme commune minimum, les réglementations nationales seraient réputées équivalentes et ne pourraient plus, en tout état de cause, être opposées à l'entrée de biens et services légalement produits dans un autre Etat membre, libre par ailleurs de conserver une réglementation plus contraignante à l'égard de ses productions nationales.

Cette « nouvelle approche », particulièrement hardie et qui eût pu se révéler très prometteuse, pourrait donc être radicalement remise en cause par une interprétation restrictive de la combinaison des articles 8 A et 100 A subordonnant l'établissement du marché intérieur à l'harmonisation des réglementations nationales.

B. — Les procédures de décision.

Traité de Rome

Art. 100.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun.

Acte unique

« Art. 100 A. — 1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après

Traité de Rome

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

Art. 101.

Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres fausse les conditions de concurrence sur le marché commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les Etats membres intéressés.

Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les directives nécessaires à cette fin, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. La Commission et le Conseil peuvent prendre toutes autres mesures utiles prévues par le présent traité.

Acte unique

consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

« 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

Présentée comme l'une des innovations principales, si ce n'est la principale de l'Acte unique, la modification des procédures de décisions constitue-t-elle le grand pas en avant annoncé ou plus modestement, un retour aux sources mêmes du traité ?

Certes, la procédure nouvelle doit être conduite « en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Conseil économique et social » dans tous les cas, et non plus seulement lorsque la directive comporterait une modification de dispositions législatives dans un ou plusieurs Etats membres. De même la rédaction de l'article 100 A nouveau exclut-elle expressément du champ d'application de la procédure prétendue nouvelle les dispositions fiscales ainsi que celles qui ont trait à la libre circulation des personnes et aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

Mais, hormis ces précisions on peut s'interroger sur la portée réelle de la prétendue novation : le Traité de Rome ne prévoyait-il pas dans son article 101 que le Conseil statuerait, à l'issue de la première étape, à la majorité qualifiée pour arrêter les directives nécessaires à l'élimination des disparités entre dispositions nationales faussant les conditions de concurrence sur le marché commun ?

Au surplus, si cette substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité, qui pourrait bien n'être qu'un retour à la lettre (et surtout à l'esprit) du Traité de Rome, faute donc d'être une novation, ressuscitait de vieilles craintes quant à un abandon de souveraineté, les débats parlementaires des lois d'autorisation de ratification devraient achever de ramener cette réforme à ses véritables proportions : Après les débats aux Communes et Chambre des lords, le débat à l'Assemblée nationale a été l'occasion de rappels réitérés de la validité du « compromis » ou de « l'arrangement » de Luxembourg :

ainsi, à ceux qui redouteraient que l'article 100 A ne permit de prendre, à la majorité qualifiée, des mesures contraires aux intérêts nationaux, le rapporteur devant l'Assemblée nationale répond que « l'arrangement de Luxembourg peut toujours, au moment d'un vote sur un sujet très important, être invoqué par l'un des Etats membres.

L'Acte unique ne change rien à la réalité de l'arrangement du Luxembourg qui n'est pas juridique mais qui est une réalité de bon sens » ;

arrangement dans lequel le rapporteur voit même « un triomphe de l'esprit communautaire » dans la mesure où il permet la relance du marché commun agricole. Mais, ajoute-t-il :

« il est vrai que, devant les difficultés économiques croissantes, cette recherche systématique du consensus est allée bien au-delà de l'arrangement. La notion a été dévoyée au niveau non pas du conseil de ministres mais des experts ;

« ainsi, lors des travaux préparatoires des experts, on en est venu, notamment dans les discussions sur les normes, à paralyser toute décision et même à empêcher que tout dossier soit soumis au conseil des ministres en invoquant abusivement la notion de consensus. Il suffisait pour que l'affaire soit paralysée qu'un fonctionnaire, dans un comité obscur, dise : « Attention, si nous ne parvenons pas à faire l'unanimité sur cette affaire, mon ministre invoquera en séance le compromis de Luxembourg ». Ce blocage avait corrélativement entraîné une réduction des initiatives de la Commission. Il a du reste tellement bloqué le conseil des ministres qu'il a entraîné la création du Conseil européen. Mais ce compromis de Luxembourg, à condition d'être bien utilisé, demeure ; d'ailleurs dans la déclaration de Stuttgart, il a été repris par M. Mauroy, Premier ministre, qui parlait de la possibilité pour un Etat, lorsque ses intérêts essentiels sont en jeu, de l'invoquer. »

Cette interprétation allait être confirmée sans ambiguïté par le ministre des affaires étrangères, M. Jean-Bernard Raimond qui déclarait à la tribune de l'Assemblée nationale :

« En toute hypothèse, même dans les domaines où s'applique la règle de la majorité qualifiée, l'arrangement de Luxembourg de janvier 1966 demeure et conserve toute sa valeur. »

Enfin, le Premier ministre lui-même tient à « indiquer, au sujet de ce que l'on a appelé la déclaration de Luxembourg de janvier 1966, que l'Acte unique fait référence à la déclaration de Stuttgart de juin 1983 sur la création d'une union européenne à laquelle la délégation française a subordonné son accord en faisant inscrire au procès-verbal la déclaration suivante : « La présidence aura recours au vote lorsque les traités le prévoient, étant admis que le vote sera différé si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel en rapport direct avec le sujet en discussion, ce qu'ils confirment par écrit. »

Le Premier ministre précise enfin que « c'est à l'autorité politique et à elle seule qu'il appartiendra, le cas échéant, d'évoquer cet intérêt essentiel national ».

Peut-être cette précision limiterait-elle le recours à l'« arrangement de Luxembourg » aux discussions portant sur les affaires les plus importantes, les seules sans doute qui sont débattues directement par les responsables politiques ? Peut-être mais, là encore, la portée de la prétendue novation apparaît-elle singulièrement limitée.

Le risque n'est-il pas bien plutôt celui qu'indique le rapporteur à l'Assemblée nationale :

« Le danger est non pas dans l'existence d'une majorité automatique contre nous, mais davantage dans l'éventualité d'une absence de décision à cause d'une minorité de blocage. »

Enfin, les difficultés qui ont surgi quant à la définition des compétences d'exécution de la Commission rendent peu probable l'élaboration hâtive d'une réglementation non contrôlée par les Etats que d'aucuns craignent.

C. - Nature des normes.

Traité de Rome

Art. 100.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des *directives* pour le rapprochement des dispositions *législatives*, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les *directives dont l'exécution comporterait*, dans un ou plusieurs Etats membres, *une modification de dispositions législatives*.

Art. 101.

Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les *dispositions législatives*, réglementaires ou administratives des Etats membres fausse les conditions de concurrence sur le Marché commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les Etats membres intéressés.

Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les *directives* nécessaires à cette fin, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. La Commission et le Conseil peuvent *prendre toutes autres mesures utiles prévues* par le présent Traité.

Acte unique

« Art. 100 A. - 1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés. (...) »

La nature des normes par lesquelles doit s'opérer le rapprochement des législations nécessaires à la réalisation du marché intérieur est sans doute l'une des innovations importantes des dispositions proposées par l'Acte unique.

En effet, si le Traité de Rome prévoyait des directives, l'Acte unique prévoit « par dérogation à l'article 100 », que le Conseil arrête... les *mesures* relatives au rapprochement des législations.

Cette formulation imprécise pourrait donc inclure des règlements, dont on sait qu'ils sont directement applicables en droit interne. Comme il est expressément prévu, dans l'article 100 comme dans l'article 100 A nouveau, que le rapprochement peut porter sur des dispositions de nature législative, on voit la difficulté : tandis que les directives portant sur des matières législatives font l'objet de projets de loi de transposition en droit interne, soumis par conséquent à l'approbation parlementaire, des règlements, éventuellement adoptés à la majorité qualifiée, intervenant dans des matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur, pourraient prétendre à des effets normatifs directs sans approbation par le Parlement. On ne peut dissimuler qu'il y a là une difficulté sérieuse. Au moins

théoriquement, car on peut penser que là encore les déclarations dont l'Acte unique a fait l'objet, comme la pratique prévisible tempéreront ce que la lettre de la réforme du Traité de Rome aurait pu avoir, en effet, de juridiquement hardi.

Ainsi, à la demande des négociateurs, français notamment, l'Acte unique était assorti d'une déclaration commune annexée qui précise notamment que : « La Commission privilégiera, dans ses propositions au titre de l'article 100 A, paragraphe I, le recours à l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives. » (1)

Comme en écho aux mises en garde énoncées lors des débats à la Chambre des communes et à la Chambre des lords, le ministre des affaires étrangères, lors du débat à l'Assemblée nationale a précisé que : « En toute hypothèse, le Parlement français statuera sur la transposition en droit interne de celles des directives qui, dans notre pays, relèvent du domaine de la loi. »

Enfin, on observera que si, d'aventure, un gouvernement ne conduisait pas la négociation d'une norme européenne intervenant dans une matière que la Constitution française réserve à la loi de telle façon que le Parlement puisse en connaître *« ex ante »*, le pouvoir législatif aurait toujours la ressource de mettre en jeu la responsabilité de ce gouvernement *« ex post »* en adoptant une motion de censure.

D. — Les bases nouvelles de dérogation à la liberté des échanges : protection ou protectionnisme ?

Outre les domaines explicitement exclus du champ d'application de l'article 100 A, il convient d'analyser les dispositions, essentielles, de l'Acte unique qui prévoient des dérogations aux normes communautaires prises pour l'établissement du marché intérieur, et qui se combinent avec les facultés déjà prévues par le Traité de Rome.

Cette analyse fait apparaître que si l'objectif primordial de l'Acte unique est l'établissement du marché intérieur d'ici à 1992, bien des chemins de traverses s'offrent aux Etats qui voudraient se soustraire à la marche commune.

1. Les inégalités de développement entre régions.

Les Etats signataires du Traité de Rome s'étaient déclarés dans le préambule : « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées », proclamation de principe dans laquelle devait trouver son fondement la politique régionale, bientôt organisée sous la forme du F.E.D.E.R. mais dont les dépenses conservaient le caractère de dépenses non obligatoires.

L'Acte unique innove considérablement à cet égard : non seulement il insère un titre V nouveau dans le Traité de Rome consacré à « La cohésion économique et sociale » donnant ainsi notamment une base juridique et la pleine reconnaissance communautaire aux politiques à finalité structurelle et à leurs organes (F.E.O.G.A., Fonds social, F.E.D.E.R. et Banque européenne d'investissement) mais semble fonder une nouvelle possibilité de déroger aux normes établissant le marché intérieur par rapport aux seules dérogations initialement prévues dans le Traité de Rome (art. 36). Ainsi, l'Acte unique complète-t-il le Traité par un article 8 C nouveau qui dispose :

« Art. 8 C. — Lors de la formulation de ses propositions en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A, la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter au cours de la période d'établissement du marché intérieur, et elle peut proposer les dispositions appropriées.

(1) Mais on observera que si les articles de l'Acte unique ont valeur normative comme étant soumis à ratification, il n'en va pas de même des déclarations annexes qui, quoique incluses dans l'« Acte final » ne sont pas, à proprement parler, soumises à ratification. Ainsi, le projet de loi d'autorisation de ratification de l'Acte unique européen soumis au Parlement français ne fait figurer ces déclarations annexes que sous la rubrique « Documents connexes pour l'information du Parlement ». Il appartiendra sans doute à la Cour de justice de se prononcer sur la portée juridique exacte de ces déclarations annexes interprétant les dispositions de l'Acte unique.

« Si ces dispositions prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possibles au fonctionnement du marché commun. »

S'agissant donc des mesures destinées à l'établissement du marché intérieur (objectif de l'art. 8 A), les dérogations peuvent être fondées sur les différences de développement, en dehors donc des considérations de santé publique et d'ordre public énoncées à l'article 36 du Traité de Rome. Il s'agit là, à l'évidence, d'une porte ouverte aux demandes des régions périphériques de l'Europe des Douze qui, tout en réclamant bien haut et fort le développement des interventions structurelles, dont elles sont les principales bénéficiaires, ces interventions fussent-elles ruineuses pour le budget communautaire, demanderont parallèlement à être soustraites à toutes les disciplines de libre circulation pourtant au principe même des traités auxquels les Etats ont adhéré en toute connaissance de cause.

Du moins peut-on observer que, à la lettre de cet article, les dérogations devraient être proposées par la Commission et non par les Etats membres, et qu'elles doivent avoir un caractère temporaire (la combinaison des art. 8 A et 8 C ne devrait d'ailleurs permettre ces dérogations que pendant la période expirant le 31 décembre 1992 (1)).

On observera au surplus que ces dérogations s'ajouteraient le cas échéant aux mesures transitoires prévues par les traités d'adhésion qui ont précisément pour but de n'appliquer que très progressivement les disciplines de libre circulation pour tenir compte des inégalités de développement des nouveaux pays adhérents...

2. — La protection « du milieu de travail et de l'environnement. »

Traité de Rome

Art. 36.

Les dispositions des articles 30 à 34 (1) inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

(1) Ces articles organisent l'élimination des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent entre les Etats membres.

Acte unique

Art. 100 A. —

4. Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission.

Déclaration annexée (2).

Déclaration du gouvernement du royaume de Danemark relative à l'article 100 A du traité C.E.E.

Le gouvernement danois constate que dans des cas où un pays membre considère qu'une mesure d'harmonisation adoptée sous l'article 100 A ne sauvegarde pas des exigences plus élevées concernant l'environnement du travail, la protection de l'environnement ou les autres exigences mentionnées dans l'article 36, le paragraphe 4 de l'article 100 A assure que le pays membre concerné peut appliquer des mesures nationales. Les mesures nationales seront prises dans le but de couvrir les exigences mentionnées ci-dessus et ne doivent pas constituer un protectionnisme déguisé.

(2) Cf. pour l'appréciation de la portée juridique des déclarations annexées, page 65, ci-dessus, note (1).

(1) Cependant, une déclaration de la conférence de Luxembourg, annexée à l'Acte unique, précise que « étant donné que l'article 8 C a une portée générale, il s'applique également aux propositions que la Commission est appelée à faire en vertu de l'article 100 B ». Autrement dit, les dérogations pour inégalité de développement demeureraient possibles même après 1992.

Il s'agit là d'une disposition essentielle et force est bien de considérer, une nouvelle fois, que le texte de l'Acte unique européen ouvre plus de problèmes qu'il n'en résout en ajoutant à la référence de l'article 36 du Traité de Rome (1) de nouveaux motifs de dérogation aux principes de libre circulation. On peut s'interroger en effet sur l'opportunité de donner, dans un texte dont l'objectif serait l'achèvement du marché intérieur par l'amélioration des procédures d'harmonisation des législations, une base à des réglementations nationales protégeant un marché au nom de ces principes aussi nobles qu'indéfinis : « la protection du milieu de travail » et celle de « l'environnement ».

Si la référence à l'article 36 ne pose guère de problème (à condition de considérer que la mention « dispositions nationales justifiées par des *exigences importantes* visées à l'article 36 » ne signifie rien d'autre que la reconnaissance de l'importance intrinsèque des motifs énoncés à cet article et non que les exigences de protection doivent elles-mêmes être importantes pour justifier le recours aux mesures dérogatoires, caractère important que n'exige pas la lettre de l'article 36), puisque dès que l'un des intérêts protégés peut être valablement allégué, la dérogation est licite selon la rédaction du Traité de Rome, en revanche, la formulation des nouveaux motifs de dérogation soulève bien des questions.

● *L'environnement.*

Cette notion recouvre-t-elle les exigences mentionnées à l'article 36 : « protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux, préservation des végétaux, protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique » comme le bon sens et la sécurité juridique le font espérer, ou bien, au contraire, la mention distincte, dans l'article 100 A, paragraphe 4, de la protection de l'environnement après la référence aux exigences de l'article 36, l'articulation des notions se faisant au surplus par la conjonction « ou » marquant leur caractère alternatif, faut-il conclure que les causes de dérogations reconnues comme licites par l'article 36 n'épuisent pas la notion « d'environnement » qui bénéficierait d'une protection particulière et supplémentaire, justifiant de nouvelles dérogations ?

Encore une fois, la concurrence des règles ancienne et nouvelle juxtaposées et celle-ci visant celle-là sans la recouvrir exactement soulèvera de difficiles problèmes d'interprétation. Quand on sait, enfin, que la notion d'environnement aussi indéfinie qu'évolutive est à la fois un enjeu politique des plus délicats dans les Etats membres, comme déjà la caution invoquée pour justifier nombre de normes nationales plus protectionnistes que protectrices, on aperçoit les difficultés qui vont naître d'une rédaction particulièrement ambiguë.

● *Le milieu de travail.*

Plus incertaine encore apparaît cette notion. S'agit-il de la santé des travailleurs ? Cet intérêt légitime se confondrait alors sans doute avec « la santé des personnes » mentionnée à l'article 36 parmi les causes licites de dérogation. S'agit-il plus généralement des conditions de travail ? Ou s'agit-il même de l'emploi et, par extension, de la situation de telle profession, de tel secteur économique ? Les intérêts pouvant justifier une dérogation sur le fondement de la « protection du milieu de travail » seraient alors suffisamment vastes et variés pour fournir un fondement (ou un habillage) juridique à n'importe quelle mesure protectionniste. Or, on connaît les abus qui ont déjà pu se produire à l'abri, en quelque sorte, de l'article 115 du Traité qui permet aux Etats membres de prendre des mesures d'urgence en cas de « difficultés économiques ».

Tant la protection de l'environnement que celle du milieu de travail, n'y a-t-il pas dans cette innovation de l'Acte unique un véritable *pousse-au-crime*, c'est-à-dire un appel aux normes protectionnistes déguisées en normes protectrices ? (2).

La pratique toujours renaissante de ces normes, malgré la vigilance de la Commission et surtout celle de la Cour de justice des Communautés, incite à un certain pessimisme que confirmerait la déclaration annexe du Danemark qui justifie à l'avance les mesures nationales. Et que penser, enfin, de la seule précision, dans cette déclaration, que les mesures prises ne doivent pas « constituer un protectionnisme déguisé » alors que l'article 36 précise que les dérogations prévues ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres, conditions exactement reprises dans l'article 100 A ?

(1) Il ne semble pas que les domaines dans lesquels l'article 100 A, alinéa 3, précise que la Commission doit proposer des mesures de protection d'un niveau élevé : santé, sécurité, protection des consommateurs puissent, à partir de cette seule mention, être considérés comme des motifs de dérogations nouvelles puisqu'ils ne sont pas repris dans le paragraphe 4 qui énonce les bases de dérogation, contrairement peut-être à l'opinion de M. Pierre Pescatore, ancien juge à la Cour de justice des Communautés européennes.

(2) L'article 100 A ne précise d'ailleurs même pas que ces mesures dérogatoires devraient être justifiées par un niveau de protection plus élevé ; il suffit qu'un Etat membre les estime « nécessaires » et qu'elles soient « relatives » aux intérêts reconnus légitimes par cet article et par l'article 36.

Singulier espace intérieur, parsemé de stocks de matériaux nouveaux explicitement destinés à l'édification des barrières qu'on prétendait précisément vouloir abattre, cette fois-ci, tout à fait, matériaux que l'Acte unique pourrait bien parer d'un label communautaire assez inattendu.

E. — Nouvelles dérogations : une procédure et un contrôle originaux.

L'innovation capitale que pourrait bien constituer l'extension des bases de dérogation à l'harmonisation des législations se double d'innovations non moins importantes quant aux procédures de dérogation et à leur contrôle.

1. — Procédure.

L'innovation majeure, aux conséquences peut-être imprévues sinon imprévisibles, est la faculté, expressément prévue par l'article 100 A, alinéa 4, de déroger aux mesures d'harmonisation même *après* leur adoption par le Conseil.

Ainsi, un Etat membre peut, s'il l'estime nécessaire, appliquer des mesures nationales fondées sur les motifs énoncés à l'article 36 ou sur la protection de l'environnement ou du milieu de travail, et cela même *après* l'adoption d'une mesure d'harmonisation adoptée à la majorité qualifiée. Certains commentateurs ont pu analyser cette faculté désormais perpétuelle comme l'anéantissement des efforts constants de la Cour de justice des Communautés européennes qui n'admet pas l'édiction de mesures nationales contraires et postérieures à une directive d'harmonisation.

Cette faculté perpétuelle est au surplus parfaitement contradictoire avec la philosophie du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qui prévoyait que dès qu'une norme commune minimum aurait été définie et adoptée, sans rechercher une impossible harmonisation parfaite des réglementations nationales, celles-ci seraient réputées équivalentes et ne pourraient plus être opposées à la libre circulation des biens et services.

Quelle sera dès lors la portée d'une directive d'harmonisation, fût-elle adoptée plus facilement par le recours au vote à la majorité qualifiée, si les Etats membres peuvent invoquer, outre les dispositions de l'article 36, les nécessités appréciées par eux, de notions aussi floues et évolutives que la protection de l'environnement ou du milieu de travail pour édicter aussitôt des normes nationales dérogatoires ?

On voit, là encore, que l'Acte unique, s'il propose effectivement une amélioration au moins théorique des procédures de décision en matière d'harmonisation des réglementations nationales, recèle bien des ambiguïtés, voire des risques de régression, par l'extension des motifs de dérogation et surtout par le maintien de ces facultés de mesures nationales dérogatoires même après l'adoption d'une règle communautaire.

2. — Contrôle des dérogations.

Traité de Rome

Art. 169.

Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice.

Acte unique

Art. 100 A. —

4. Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission.

Traité de Rome

Art. 170.

Chacun des Etats membres peut saisir la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité.

Avant qu'un Etat membre n'introduise, contre un autre Etat membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, il doit en saisir la Commission.

La Commission émet un avis motivé après que les Etats intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de justice.

Si nombre des dispositions de l'Acte unique, présentées comme des progrès, semblent, à l'analyse, lourdes de difficultés d'interprétation, en revanche, le mécanisme de contrôle des dérogations, plus rapide et moins lourd que la procédure de droit commun prévue par le Traité de Rome, pourrait fournir l'indispensable contrepoids au cas où les dispositions les plus ambiguës seraient interprétées par des Etats membres comme des freins à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur.

Tout d'abord, les mesures dérogatoires doivent être notifiées à la Commission par l'Etat membre qui les juge nécessaires (1).

La Commission vérifie qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres, formule qui détermine une base de contrôle identique à celle de l'article 36 du Traité.

Enfin, principale innovation, au processus long et complexe d'avis motivé, de délai, de mise en demeure et de saisine préalable de la Commission organisé par les articles 169 et 170 du Traité de Rome, l'article 100 A (nouveau) substitue une procédure beaucoup plus simple et expéditive de saisine directe de la Cour de justice, par la Commission ou tout Etat membre, s'il estime qu'un autre Etat membre « fait un usage abusif des pouvoirs » prévus à l'article 100 A, à savoir des facultés de dérogation.

Si nombre de dispositions de l'Acte unique européen visant à l'établissement du marché intérieur, par l'ambiguïté de leur rédaction, risquent d'en compliquer singulièrement l'établissement et le fonctionnement, en revanche, la saisine directe de la Cour de justice d'abus éventuels des facultés de dérogations ouvertes par l'article 100 A et fondées sur les motifs de l'article 36 comme sur ceux de l'article 100 A assurera sans doute un contrôle plus rapide et par conséquent plus efficace des dérogations aux mesures d'harmonisation.

Mais il faut souligner que cette procédure s'appliquera concurremment avec le contrôle de droit commun des articles 169 et 170. Ainsi, des normes édictées en l'absence de mesures d'harmonisation au nom de l'un des intérêts protégés par l'article 36 du Traité ressortissent au contrôle des articles 169 et 170 tandis que les mêmes normes, édictées pour les mêmes raisons, mais intervenant après l'adoption d'une mesure d'harmonisation ressortiront du contrôle simplifié de l'article 100 A. Cette incohérence sera sans doute heureusement de peu d'effet, l'unité de jurisprudence de la Cour en la matière n'étant pas menacée. La rapidité relative du contrôle juridictionnel de l'article 100 A demeure probablement la disposition la plus intéressante de l'Acte unique dans la perspective de l'établissement du marché intérieur.

(1) Mais la question se posera dans la pratique, du respect de cette obligation de notification, la Commission se plaignant régulièrement de l'absence d'information de la part des Etats sur les normes techniques, par exemple, qu'ils édictent et au nom desquelles ils défendent l'accès à leur marché, alors même que la directive 63-189 dispose que les Etats membres sont tenus d'informer à l'avance la Commission des règles et des normes relatives aux spécifications techniques qu'ils comptent appliquer sur leur territoire.

Acte unique

La Commission confirme les dispositions en cause après avoir vérifié qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres.

Par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout Etat membre peut saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article.

F. — Clauses de sauvegarde.

Outre les dérogations, à l'initiative des Etats, les mesures d'harmonisation peuvent comporter des clauses de sauvegarde autorisant les Etats membres à prendre des dispositions dérogatoires provisoires « pour une ou plusieurs des raisons non économiques mentionnées à l'article 36 » selon le paragraphe 5 de l'article 100 A, qui n'étend donc pas cette faculté aux nécessités de la protection du milieu de travail et de l'environnement, à la différence des dérogations. Ainsi, un Etat peut prendre, même après l'adoption d'une norme harmonisée, des mesures dérogatoires au nom de la protection du milieu de travail ou de l'environnement, mais la même norme harmonisée ne peut autoriser un Etat membre à prendre, même provisoirement, une mesure de sauvegarde justifiée par ces motifs. Il y a là une disparité apparemment non explicable.

Ces mesures doivent être provisoires et sont « soumises à une procédure communautaire de contrôle » qui n'est pas autrement précisée. Mais sans doute peut-on déduire de la formule très générale du dernier alinéa du paragraphe 5 de l'article 100 A : « Par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout Etat membre peut saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article » que cette procédure de contrôle tout à fait originale s'applique à toutes les dispositions prévues à l'article 100 A et, par conséquent, aux clauses de sauvegarde du paragraphe 5.

G. — Chronologie de l'établissement du marché intérieur.

Traité de Rome

Art. 8

1. Le marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années.

6. Les dispositions des paragraphes précédents ne peuvent avoir pour effet de prolonger la période de transition au-delà d'une durée totale de quinze années à partir de l'entrée en vigueur du présent traité.

7. Sous réserve des exceptions ou dérogations prévues par le présent traité, l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun.

Acte unique

Art. 8 A.

« La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 8 B, 8 C et 28, de l'article 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1, et des articles 84, 99, 100 A et 100 B et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.

« Art. 100 B

« 1. Au cours de l'année 1992, la Commission procède avec chaque Etat membre à un recensement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui relèvent de l'article 100 A et qui n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation au titre de ce dernier article.

« Le Conseil, statuant selon les dispositions de l'article 100 A peut décider que des dispositions en vigueur dans un Etat membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre Etat membre.

« 2. Les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, sont applicables par analogie.

Traité de Rome

Acte unique

« 3. La Commission procède au recensement mentionné au paragraphe 1, premier alinéa, et présente les propositions appropriées, en temps utile pour permettre au Conseil de statuer avant la fin 1992. »

Déclaration relative à l'article 8 A du traité C.E.E.

Par l'article 8 A, la conférence souhaite traduire la ferme volonté politique de prendre avant le 1^{er} janvier 1993 les décisions nécessaires à la réalisation du marché intérieur défini dans cette disposition et plus particulièrement les décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le « Livre blanc » sur le marché intérieur.

La fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques.

Ainsi, outre la faculté d'édicter des mesures nationales dérogatoires même après l'adoption de mesures communautaires harmonisées, la modification du Traité de Rome par l'Acte unique, présentée comme l'instrument d'une relance de l'œuvre commune, en consacre plutôt sinon l'échec du moins le retard. L'établissement du Marché commun que les Etats signataires du Traité de 1957 avaient prévu de réaliser en quinze ans au maximum demeure donc, trente ans après cet engagement, une ardente obligation dont le nouveau terme est renvoyé à la fin de 1992.

Mais quelle est la portée réelle du terme fixé dans l'Acte unique ?

Tout d'abord, l'article 100 B repousse à 1992 la possibilité de réputer équivalentes les réglementations nationales non harmonisées. De plus, cet article subordonne cette reconnaissance de fait de la non-opposabilité des normes nationales aux échanges intra-communautaires, à une délibération, certes à la majorité qualifiée, mais *facultative*, du Conseil qui « peut » décider que les dispositions en vigueur dans un Etat membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre Etat membre si ces dispositions n'ont pas encore fait l'objet d'une harmonisation à la fin de 1992.

Nulle automaticité donc dans cette reconnaissance d'équivalence qui constituait la philosophie de la « nouvelle approche » du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, inspirée d'ailleurs par la jurisprudence de la Cour de justice.

Nul doute qu'il y a là, outre une singulière interprétation de la « nouvelle approche » qui devait amener des progrès décisifs dans l'achèvement du marché intérieur, une procédure pleine d'aléas.

Au surplus, il est expressément indiqué que la faculté d'édicter des mesures nationales dérogatoires après l'adoption de normes communautaires harmonisées est maintenue au-delà du terme de 1992, les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4 demeurant « applicables par analogie ».

Ainsi, compte tenu tant du renvoi à 1992 de la reconnaissance d'une équivalence des réglementations nationales qui devra, au surplus, être décidée au coup par coup par le Conseil, que du maintien au-delà de ce terme et donc *sine die* des facultés de dérogations au titre de l'article 100 A, la chronologie d'établissement du marché intérieur que propose l'Acte unique européen apparaît singulièrement peu contraignante.

Enfin, au cas où le moindre doute subsisterait sur la portée de l'engagement énoncé à l'article 8 A : « La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 », la déclaration commune annexée à l'Acte unique européen achèverait d'en montrer le caractère bien peu normatif : « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques » privant de toute base juridique un éventuel recours fondé sur l'inobservation de l'échéancier d'établissement du marché intérieur par harmonisation des réglementations nationales.

III. - BILAN DES DISPOSITIONS DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN RELATIVES A L'ÉTABLISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Chacun perçoit l'importance de l'enjeu : l'établissement d'un seul marché de 320 millions de personnes, qui non seulement offrirait à nos industries, aux potentialités économiques dont l'Europe est encore si riche, des débouchés à leur mesure, mais renforcerait les solidarités qui ont poussé les Douze à se rassembler dans la Communauté.

Le projet de loi d'autorisation de ratification de l'Acte unique européen indique, dans son exposé des motifs, que « la résolution de mettre en place d'ici au 31 décembre 1992 le marché intérieur constitue l'un des principaux résultats des travaux de la conférence intergouvernementale » qui a abouti à l'accord signé en février 1986 à Luxembourg. Au terme d'une analyse détaillée de la substance de cet accord, ces résultats peuvent-ils être regardés comme décisifs pour relancer l'Europe communautaire par l'achèvement du marché intérieur ? Autrement dit, l'Acte unique européen apportera-t-il ce nouveau souffle capable de remettre en marche une Europe à peu près totalement encalminée, pour user d'un terme de marine, depuis bien des années malgré l'apparence de mouvement qu'ont pu donner les élargissements successifs ?

Accueilli avec enthousiasme par les uns, réveillant d'anciennes peurs de transfert de souveraineté chez les autres, on a pu dire que l'Acte unique ne méritait « ni cet excès d'honneur ni cette indignité ».

Les meilleurs compromis sont-ils réellement ceux qui se concluent entre arrière-pensées contraires ? Sans doute l'obscurité, voire les contradictions de la rédaction de l'Acte unique, illustrent-elles l'ajustement laborieux sinon d'arrière-pensées contraires, du moins d'un beau pluralisme d'intentions. Mais il faudra bien, dans l'application des dispositions nouvelles, que se dégage une interprétation univoque, faute de laquelle le volet « communautaire » de l'Acte unique ne serait qu'un habillage solennel pour dissimuler les difficultés de la réalisation du marché intérieur dans une Communauté élargie et soumise aux tensions internes d'une crise économique plus ou moins générale.

Cette interprétation univoque, si elle ne résulte pas de l'accord des Etats membres, ne pourra être exprimée que par la jurisprudence de la Cour de justice dont le rôle se trouvera dès lors considérablement renforcé.

Il faut espérer que l'accord qui a réuni les Douze à Luxembourg se maintiendra au fur et à mesure de l'application du Traité de Rome modifié par l'Acte unique, et que l'esprit communautaire, dissipant les quelques incertitudes que recèle nécessairement un texte de compromis, vivifiera les institutions renouvelées.

IV. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1987

- Se félicitant de l'adoption par le Parlement français du projet de loi autorisant la ratification de l'Acte unique européen ;
- considérant que la réalisation du marché intérieur est un retour aux sources du Traité de Rome ;
- soulignant que les articles de l'Acte unique européen instituent des procédures efficaces en vue de parvenir à l'établissement du marché intérieur à la fin de 1992 ;
- considérant cependant que des incertitudes graves subsistent notamment sur l'interprétation de l'article 100 A (nouveau) introduit par l'Acte unique européen ;

LA DÉLÉGATION,

— souhaite que la mise en œuvre de ces procédures par les Etats membres dissipe les quelques incertitudes qui pourraient surgir d'une interprétation, contraire à l'esprit du Traité de Rome, des articles 8 A, 8 B et 8 C ainsi que des articles 100 A et 100 B (*nouveaux*), en particulier quant aux champs d'application respectifs des dispositions du Traité et de celles de l'Acte unique et quant à l'extension des fondements juridiques de dérogations aux normes communautaires harmonisées ;

— souhaite au contraire que prévale une interprétation des dispositions de l'Acte unique qui constitue un réel progrès dans l'établissement du marché intérieur et ne fournisse pas paradoxalement une caution communautaire à de nouvelles mesures protectionnistes ;

— prend acte de la référence contenue dans l'Acte unique à la déclaration de Stuttgart visant elle-même le constat de Luxembourg, et observe que les autorités gouvernementales en ont confirmé la validité ;

— considère, dès lors, que la substitution du vote à la majorité qualifiée au vote à l'unanimité est entourée de toutes les garanties souhaitables, le risque étant peut-être tout autant d'une introuvable majorité qualifiée par le jeu de votes minoritaires coalisés ;

— considère que la déclaration annexée à l'Acte unique enjoignant à la Commission de privilégier dans ses propositions d'harmonisation le recours à la directive si cette harmonisation comporte dans un ou plusieurs Etats membres une modification des dispositions législatives est, en effet, une condition du respect du domaine législatif en droit français ;

— observe, enfin, que la simplification du contrôle juridictionnel des mesures dérogatoires ainsi, sans doute, que des clauses de sauvegarde, peut fournir un utile contrepois aux facultés nouvelles d'édicter des règles nationales même en présence d'une norme harmonisée ; mais elle souligne que seule l'affirmation constante de la volonté politique qui a présidé à la signature de l'Acte unique européen permettra d'écartier des interprétations procédurières, qui ne feraient qu'encombrer le rôle de la Cour de justice. Seule cette volonté politique peut vivifier l'esprit des dispositions renouvées du Traité de Rome et leur donner tout leur sens : l'établissement d'un grand espace sans frontières où s'épanouiront les potentialités économiques et les solidarités politiques d'une Communauté à Douze plus prospère intérieurement, et mieux à même de jouer pleinement son rôle international.

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 affaires économiques et du plan.

CHAPITRE IV

RECHERCHE

LE PROGRAMME-CADRE POUR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (1987-1991)

Rapporteur : M. Guy CABANEL, Sénateur.

- I. — INDICATEUR DES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE, LE PROGRAMME-CADRE DOIT REFLÉTER LA PORTÉE LÉGITIME ET LES LIMITES NATURELLES DE CELLE-CI
- II. — FONDÉ SUR DES PRINCIPES D'INTERVENTION ET DES MÉTHODES DE GESTION DÉJÀ ÉPROUVÉS, LE PROGRAMME-CADRE 1987-1991 SEMBLE OFFRIR DES PERSPECTIVES IMPORTANTES DE SUCCÈS
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 23 AVRIL 1987

*
* *

Il n'est pas douteux que le programme-cadre 1987-1991 pour la recherche et le développement technologique ait une signification importante pour l'évolution de la Communauté. Il représente en effet la première concrétisation du renforcement de l'intervention de celle-ci dans le domaine des hautes technologies. Le sommet européen de Milan, décidant de la création d'une Communauté de la technologie, avait défini cette ambition en juin 1985. L'Acte unique européen l'a traduite en compétences et en procédures. Il dispose en effet que « la Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ».

L'Acte unique prévoit à cette fin l'élaboration périodique de programmes-cadres pluriannuels reprenant l'ensemble des actions communautaires de recherche. Le projet de programme 1987-1991 est le premier de ces documents qui doivent désormais définir les voies et moyens du développement technologique de l'Europe.

Il est juste d'observer que cette étape a été préparée par une série d'expériences déjà significatives. Les traités Euratom et C.E.C.A. ont permis la poursuite d'actions de recherche. Le traité C.E.E. n'abordait pas ce domaine avant l'Acte unique mais dès la fin des années 1960, un groupe de hauts fonctionnaires a été institué pour permettre aux Etats membres de confronter leurs politiques. Des actions ont été lancées dans divers cadres et un programme-cadre couvrant la période 1984-1987 a déjà effectué une première synthèse de la politique communautaire de recherche.

Sur cette lancée, le programme 1987-1991 va orienter les actions communautaires pendant les cinq prochaines années, mais surtout va modeler la physionomie à long terme d'une politique de recherche définie pour la première fois avec l'autorité que lui confère son inclusion formelle parmi les objectifs de la Communauté.

Il convient donc d'en apprécier la portée de la plus large façon possible. L'exercice provoque un certain optimisme, inhabituel dans le climat de morosité qui baigne une Communauté dont la vie quotidienne est plus faite d'inextricables difficultés budgétaires et agricoles que de projets porteurs d'avenir.

I. - LÉGITIMITÉ ET PORTÉE DU PROGRAMME-CADRE

Si l'intervention communautaire en matière de recherche et développement technologique répond à un besoin spécifique et doit donc revêtir une portée significative, il importe cependant d'en marquer les limites, qui devront être celles du programme-cadre.

A. - Justification d'une dimension communautaire de la recherche.

La mise en œuvre d'une politique communautaire de la recherche n'est justifiée que par ce qu'elle apporte à la Communauté. Quatre éléments principaux permettent d'en définir l'utilité.

1. - *L'efficacité de la recherche.*

On admet très généralement que le cloisonnement de la recherche entre les nations et entre ses différents acteurs, entreprises et laboratoires, nuit à son efficacité. De même que la compétitivité de l'économie s'étiole à l'intérieur de frontières protégées, la recherche repliée sur elle-même ne donne pas de bons résultats. Des confrontations et des synergies entre équipes concurrentes et entre disciplines complémentaires doivent permettre, avec le transfert technologique qu'elles impliquent, d'ouvrir sans cesse de nouvelles perspectives et de susciter de nouvelles idées. On peut considérer l'organisation de ces convergences comme une vocation naturelle de la Communauté. En ce sens, on peut dire qu'une « action nationale ne peut s'épanouir qu'à l'échelle européenne » selon une réflexion du président de la mission scientifique et technique du ministère de la recherche.

Un des buts essentiels du programme-cadre doit donc être de faire travailler ensemble les grands groupes industriels et les P.M.E., les laboratoires et l'industrie, en surmontant les réticences souvent constatées sur le plan national à l'égard de ces collaborations.

2. - *Réalisation du grand marché.*

Une politique communautaire de recherche est nécessaire à l'achèvement du marché intérieur. Actuellement, beaucoup de normes de fabrication ont un caractère national, ce qui rend difficile l'exportation sur les marchés communautaires et les collaborations entre entreprises. Il convient par ailleurs d'éviter des normalisations de facto préjudiciables à la concurrence, susceptibles de créer des obstacles non tarifaires aux échanges et d'interdire la compatibilité entre équipements et réseaux dans le cas des technologies de l'information et des télécommunications. Bien que les travaux de normalisation puissent dépasser le cadre communautaire (plusieurs pays de l'A.E.L.E. se sont associés à certains d'entre eux), cette entreprise est directement liée à l'idée de construction du Marché commun et, en raison des recherches qu'elle implique, doit trouver un point d'appui dans le programme-cadre.

3. - *La création d'une industrie européenne.*

On regrette souvent l'absence d'une industrie européenne en observant que les alliances se font plutôt avec les Etats-Unis et le Japon qu'à l'intérieur de la Communauté. On peut considérer la coopération communautaire en matière de recherche et développement technologique comme un instrument d'incitation à la constitution de groupes européens dans la mesure où les entreprises ayant pris l'habitude de mener ensemble des travaux de recherche seront plus facilement amenées à collaborer lors des phases de production et de commercialisation. Il faut ajouter que les perspectives ainsi ouvertes sont d'autant plus sérieuses que l'on observe très généralement une attitude plus favorable à l'égard des

collaborations industrielles à l'échelle européenne qu'à l'égard de celles qui auraient lieu à l'intérieur des frontières nationales. Les risques de la concurrence sont en effet ressentis comme moins immédiats dans le premier cas.

4. - *L'idée européenne.*

L'avenir de la Communauté est actuellement obscur. L'Acte unique semble tracer des voies nouvelles, mais les grands débats restent ceux du passé : l'avenir de la P.A.C., les crises budgétaires, le marché intérieur. La politique communautaire de recherche peut donner à l'idée européenne un visage nouveau orienté vers l'avenir, rendre un contenu vivant à l'idée de construction européenne. Ne serait-ce que pour ces raisons, le programme-cadre peut être considéré comme utile à la Communauté.

B. - *Limites d'une dimension européenne de la recherche.*

Un certain nombre de considérations font penser que le programme-cadre doit se situer à la marge des efforts nationaux de recherche sans constituer l'amorce d'une politique communautaire intégrée, ni même poursuivre la coordination des politiques nationales. Cela n'exclut pas, comme le montre le cas de la France, qu'il puisse utilement compléter ou corriger celles-ci.

1. - *Pérennité des stratégies nationales.*

On pourrait concevoir d'attribuer au programme-cadre communautaire une vocation directive à l'égard des efforts nationaux de recherche et développement technologique. On décèle d'ailleurs la trace d'une telle ambition dans les dispositions du projet de règlement qui envisagent la coordination de la recherche dans la Communauté. L'idée de coordination conjuguée avec des actions couvrant la quasi-totalité des grands secteurs de la recherche découvre la perspective d'une politique intégrée de la recherche qui encadrerait les politiques nationales. Une telle évolution ne paraîtrait vraisemblablement pas absurde aux petits Etats membres dont les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de recherche et développement sont limités. Ils peuvent donc être tentés de s'en remettre pour cette tâche aux instances et aux moyens de la Communauté qui sont, compte tenu des méthodes de l'intervention communautaire examinées ci-dessous, largement ceux des principaux Etats membres.

Ceux-ci, au contraire, ont leurs propres programmes nationaux et ne peuvent considérer comme utile ni justifié un déploiement excessif de l'intervention communautaire tant du point de vue des domaines couverts que de celui des compétences mises en œuvre. Le retard pris par la construction européenne, l'absence d'émergence d'une véritable solidarité communautaire fondée sur le dépassement des intérêts nationaux, rendent peu recevable d'autre part l'idée d'une dissolution des politiques nationales dans ce domaine d'importance cruciale pour l'avenir d'économies restées nationales.

En ce qui concerne le thème de la coordination, on doit aussi relever à la fois son caractère assez chimérique (le dernier rapport du Conseil national de la recherche scientifique et technique mentionne avec force les difficultés de l'exercice au simple plan national) et son intérêt relativement douteux. En effet, si comme il a été indiqué ci-dessus l'un des intérêts principaux d'une dimension communautaire de la recherche est la mise en concurrence des équipes, il ne convient pas de réduire celle-ci en l'organisant dans le cadre de structures monopolistiques dont l'efficacité pourrait rapidement être sujette à caution.

Les politiques de recherche doivent donc demeurer essentiellement nationales et l'intervention communautaire être maintenue dans les dimensions d'intérêt strictement communautaire évoquées ci-dessus. Il est vrai d'autre part que l'intérêt communautaire n'est nullement contradictoire avec le renforcement des politiques nationales.

2. - *Le cas de la France.*

Il suggère que l'effet multiplicateur des actions communautaires n'est pas borné aux domaines assez vagues de la compétitivité de la Communauté mais peut aussi porter sur des points bien caractérisés d'une politique nationale.

Le programme-cadre paraît en effet susceptible de porter remède à certaines insuffisances généralement reconnues du modèle français de recherche et développement. Un rapport de l'O.C.D.E. sur l'innovation en France et le dernier rapport du Conseil national de la recherche scientifique et technique donnent de celles-ci une analyse convergente.

Brossées à grands traits, ces caractéristiques de la situation française sont donc les suivantes. La part de la recherche publique est trop importante par rapport à celle de la recherche industrielle. La participation de l'industrie au financement et à l'exécution de la recherche est en effet trop faible. Par ailleurs, la part des P.M.E. par lesquelles le progrès est diffusé dans l'économie, dans la recherche industrielle n'est pas satisfaisante. Dans l'effort public de recherche, la part des grands programmes de développement technologiques (électro-nucléaire, espace, aéronautique civile) est disproportionnée. Les programmes technologiques diffusants dont le champ est plus vaste, les méthodes plus adaptées aux besoins du marché et les effets sur la compétitivité industrielle plus profonds, jouent un rôle encore trop réduit. On regrette en définitive en France une diffusion insuffisante de l'innovation dans l'économie.

Or le programme-cadre communautaire est comme nous allons le voir axé sur la recherche industrielle. Il devrait permettre une amélioration de la situation française à cet égard. La mesure où les actions envisagées au niveau communautaire prolongent largement les programmes technologiques diffusants nationaux et d'autre part dans la mesure où une part notable des crédits communautaires devrait revenir à des entreprises françaises. Pour les programmes sectoriels déjà en cours, et qui seront prolongés dans le programme-cadre, ces taux de retour s'étagent de 25 % à 28 % (28 % pour le programme Esprit sur les technologies de la communication).

C. — Nécessité d'un programme-cadre significatif et sélectif.

Les développements précédents permettent de conclure que le programme-cadre doit être significatif du point de vue de son financement et sélectif en ce qui concerne les matières couvertes.

1. — Le financement.

Traduisant l'indéniable utilité de conférer à la recherche et au développement technologique une dimension communautaire, le programme-cadre doit être doté de moyens financiers significatifs.

Il est nécessaire de prendre en compte une série de critères pour la détermination de ceux-ci.

Il convient en premier lieu que la dotation financière du premier programme-cadre adopté sous le régime de l'Acte unique enregistre une montée en puissance qui manifeste clairement par rapport à la situation antérieure que la Communauté adopte une nouvelle orientation. Si les difficultés budgétaires, la perspective d'un déficit de 4 milliards d'ECU envisagé pour l'exercice 1987, justifient une certaine prudence, il serait malencontreux que l'on puisse démontrer qu'engluée dans les débats sur l'avenir de la P.A.C., la Communauté est incapable de tirer la leçon financière du saut qualitatif auquel appelle l'Acte unique.

Il serait, d'autre part, regrettable que l'industrie dont l'implication dans la gestion des programmes technologiques diffusants de la Communauté, Esprit en particulier, est à l'origine de leur succès, constate que le relais n'est pas assuré par l'autorité budgétaire alors que, selon les besoins estimés pour les programmes de l'information et des télécommunications, les propositions de la Commission laisseront subsister des goulots d'étranglement financiers.

D'après les calculs publiés par l'Association nationale de la recherche technique, si l'on évalue pour les cinq années à venir le montant d'un programme-cadre ayant le même volume d'action que le programme-cadre achevé en 1986, en prenant en compte le passage de la durée d'exécution de quatre à cinq ans, l'augmentation des prix et l'élargissement, on aboutit à un chiffre compris entre 5,5 et 6 milliards d'ECU. L'adoption du nouveau programme-cadre à un niveau inférieur à ces chiffres correspondrait donc à un recul de l'ambition communautaire. Il faut espérer que le Conseil en tiendra compte. Il faut aussi rappeler que le Parlement européen dont la compétence budgétaire est à son maximum pour la fixation des « dépenses non obligatoires », parmi lesquelles figurent les crédits de la recherche, a marqué lors de la session de décembre 1986 son accord avec le montant proposé par la Commission.

Or la négociation au Conseil a été bloquée par un butoir financier. La Commission proposait de prévoir une enveloppe de 7,735 milliards d'ECU pour les cinq ans de son exécution. Ses propositions initiales s'élevaient à 10 milliards d'ECU.

Devant l'opposition de la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne qui ont longtemps refusé de dépasser une dotation de 4 milliards d'ECU, des propositions successives de compromis proposées par la présidence belge ont porté le dernier chiffre discuté à 5,396 milliards d'ECU. A ce montant s'ajoute 1,084 milliards d'ECU prévu au titre des programmes déjà décidés ou en cours d'exécution, ce qui porte le total à 6,480 milliards d'ECU. Cependant, le compromis prévoit que 863 millions d'ECU seront engagés après 1991, compte tenu du décalage jugé normal entre la période de référence du programme-cadre, qui s'achève en 1991, et la durée effective des programmes scientifiques.

La plupart des Etats membres se sont ralliés à cette proposition présentée lors du Conseil recherche des 24-25 mars 1987. La Grande-Bretagne cependant continue d'empêcher son adoption au moment de la présentation des présentes conclusions.

Si le montant global de 5,396 milliards d'ECU paraît acceptable compte tenu des critères d'appréciation exposés ci-dessus, la dispersion des amputations de crédits par rapport aux propositions initiales peut paraître excessive. Elle est en effet de nature à restreindre la concentration sectorielle des interventions que la proposition de la Commission autorisait dans une large mesure.

Compte tenu de la rigueur des termes financiers du débat sur le programme-cadre, il est peu utile d'envisager ce que devrait être idéalement le partage des actions de recherche entre les Etats membres et le Communauté. Il suffit de noter que la répartition deux tiers pour les Etats membres et un tiers pour la Communauté est souvent considérée comme permettant à celle-ci d'atteindre son niveau optimal d'efficacité sans déborder les limites de compétence qu'il convient de lui reconnaître.

2. — *Le contenu.*

Les conclusions à tirer de l'examen de la portée souhaitable de la politique communautaire de recherche intéressent d'autre part l'emprise matérielle du programme-cadre. Le projet prévoyait huit domaines d'intervention.

(En millions d'ECU.)

1. <i>La qualité de la vie</i>	575
1.1. <i>La santé</i>	150
1.2. <i>L'environnement</i>	425
2. <i>Vers une société de l'information</i>	2.050
2.1. <i>Technologies de l'information</i>	2.050
3. <i>Le réseau sanguin du grand marché</i>	1.120
3.1. <i>Les télécommunications</i>	800
3.2. <i>L'intégration des technologies des télécommunications avec celles de l'information et de l'audio-visuel dans des services nouveaux d'intérêt commun</i>	300
3.3. <i>Les transports</i>	20
4. <i>L'application des nouvelles technologies à la modernisation des secteurs industriels</i>	1.110
4.1. <i>Les technologies des industries manufacturières</i>	500
4.2. <i>Sciences et technologies des matériaux et des matières premières</i> ..	370
4.3. <i>Les normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence</i> ..	240
5. <i>La poursuite et l'actualisation de l'action en matière d'énergie</i>	1.890
5.1. <i>Fission</i>	580
5.2. <i>Fusion</i>	1.100
5.3. <i>Energies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie</i>	210
6. <i>La biotechnique : un nouveau carrefour technologique</i>	450
6.1. <i>Biotechnologies, gestion des ressources agricoles, technologies agro-industrielles, science et technique au service du développement</i> ..	450
7. <i>L'exploitation des fonds et la valorisation des ressources marines</i> ...	80
7.1. <i>Sciences et technologies marines</i>	80
8. <i>L'Europe des chercheurs</i>	460
8.1. <i>La mise en œuvre de l'Europe des chercheurs</i>	460
Total	7.735

On doit relever le caractère très compréhensif de cet ensemble, dû vraisemblablement aux compromis entre revendications nationales. Il faut cependant noter que sur les 7,735 milliards d'ECU, environ 3,2 milliards devaient être consacrés aux technologies de l'information et de la communication, ce qui réintroduisait une concentration rendue nécessaire par la relative pénurie des moyens et justifiée par la nécessité de ne pas donner à la politique communautaire un champ d'intervention inspiré de celui des politiques nationales.

Dans une présentation légèrement modifiée, le compromis adopté par le Conseil prévoit la répartition suivante :

1. <i>La qualité de la vie</i>		375	
1.1. <i>Santé</i>	80	»	104
1.1. <i>Radioprotection</i>	34	31	
1.3. <i>Environnement</i>	261	73	
2. <i>Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication</i>		2.275	190
2.1. <i>Technologie de l'information</i>	1.600	190	
2.2. <i>Télécommunications</i>	550	»	
2.3. <i>Services nouveaux d'intérêt commun (y compris transports)</i>	125	»	
3. <i>Modernisation des secteurs industriels</i>		845	144
3.1. <i>Sciences et technologies des industries manufacturières</i>	400	60	
3.2. <i>Science et technique des matériaux avancés</i>	220	20	
3.3. <i>Matières premières et recyclage</i>	45	27	
3.4. <i>Normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence</i>	180	37	
4. <i>Exploitation et valorisation des ressources biologiques</i> ...		280	30
4.1. <i>Biotechnologie</i>	120	20	
4.2. <i>Technologies agro-industrielles</i>	105	»	
4.3. <i>Compétitivité de l'agriculture et gestion des ressources agricoles</i>	55	10	
5. <i>Energie</i>		1.173	579
5.1. <i>Fission : sécurité nucléaire</i>	440	102	
5.2. <i>Fusion thermonucléaire contrôlée</i>	611	389	
5.3. <i>Energies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie</i>	122	88	
6. <i>Science et technique au service du développement</i>	80	80	
7. <i>Exploitation des fonds et valorisation des ressources marines</i>		80	»
7.1. <i>Sciences et technologies marines</i>	50	»	
7.2. <i>Pêche</i>	30	»	
8. <i>Amélioration de la coopération S/T européenne</i>		288	37
8.1. <i>Stimulation</i>	180	25	
8.2. <i>Utilisation des grandes installations</i>	30	»	
8.3. <i>Prospective et évaluation des autres actions de support (y compris statistiques)</i>	23	2	
8.4. <i>Dissémination et exploitation des résultats de la recherche S/T</i>	55	10	
TOTAL		5.396	1.084

II. — MÉTHODES DU PROGRAMME-CADRE

Ainsi circonscrit, le programme-cadre va mettre en œuvre des méthodes bien adaptées aux besoins de l'économie européenne. Les problèmes encore mal cernés ne semblent pas devoir altérer cette efficacité prévisible.

A. — La focalisation sur la recherche pré-compétitive.

La recherche précompétitive se situe à mi-chemin entre la recherche fondamentale et l'exploitation industrielle de produits et procédés nouveaux sur laquelle elle débouche généralement dans des délais que l'on estime variables de trois à sept ans (d'après l'expérience du programme Esprit sur les technologies de la communication). L'objet de la recherche précompétitive, assimilable aux programmes technologiques diffusants français, est de faire pénétrer les technologies de base dans le tissu industriel. Les travaux correspondants sont effectués essentiellement dans les laboratoires de recherche appliquée (laboratoires publics et laboratoires industriels intervenant le plus en amont de la recherche industrielle).

Le programme-cadre 1987-1991 tend à concentrer sur la recherche précompétitive l'essentiel (60 %) des efforts jusqu'à présent répartis en trois domaines, la recherche nucléaire au centre commun de recherche de la Communauté et le programme sur la fusion contrôlée dans le cadre du programme JET, qui représentent actuellement 60 % des programmes, et d'autre part, les programmes technologiques diffusants.

Ceux-ci doivent, aux termes de l'Acte unique (art. 130 K) être mis en œuvre au moyen de programmes spécifiques développés à l'intérieur de chacune des huit actions du programme-cadre. Chaque programme spécifique précise les modalités de sa réalisation, fixe sa durée et prévoit les moyens estimés nécessaires. Les programmes Esprit (technologies de l'information), BRITE (matériaux), RACE (télécommunications), bio-produits (secteur agro-alimentaire) sont, parmi les actions déjà menées sous le régime du premier programme-cadre 1983-1987, celles qui semblent promises aux développements les plus intéressants. Ils poursuivent en effet des objectifs d'importance stratégique non seulement pour les industries directement concernées, mais souvent pour l'ensemble des branches et des filières. C'est vrai pour l'électronique et l'informatique dont l'influence s'étend sur tout le processus de production, c'est vrai aussi pour les télécommunications qui constituent un marché très vaste et peuvent être présentées comme un élément de l'achèvement du marché intérieur, c'est vrai encore pour les matériaux, dont les progrès intéressent les industries traditionnelles qui fournissent l'essentiel de l'emploi industriel.

B. — La gestion.

1. — *Le pilotage industriel.*

Le modèle proposé par le projet de programme-cadre est celui qui a fait le succès d'Esprit. Il s'agit, grâce à un pilotage industriel, d'éviter de donner un caractère bureaucratique et artificiel à la recherche industrielle menée sous l'égide de la Communauté.

En ce qui concerne Esprit, dès 1982, les douze principaux groupes européens dans le secteur des technologies de la communication ont constitué un groupe de travail au niveau des P.D.G. et à celui des directeurs techniques. Il a défini ce que devaient être les objectifs techniques d'Esprit et les a proposés à la Commission qui les a adoptés après consultation des ministères nationaux.

Ce principe d'un dialogue entre l'industrie et la Commission, elle-même appuyée par un Comité de fonctionnaires des Etats membres, s'est étendu de la phase de définition vers la phase d'exécution. De nouvelles méthodes de mise en œuvre des crédits ont été mises au point selon trois axes. Avant de définir ceux-ci, il faut noter que les programmes technologiques diffusants sont à frais partagés. La Communauté doit financer en moyenne la moitié des projets, ce qui représente une garantie d'implication des industriels dans leur gestion :

— 25 % des crédits sont réservés à des actions relativement classiques en direction des petites entreprises ou des laboratoires universitaires, ceci à la suite d'appels d'offres ;

— 75 % des crédits sont en revanche concentrés sur des projets de grande ampleur qui rassemblent, à l'initiative de l'industrie, deux ou trois grandes entreprises, s'appuyant elles-mêmes sur un ensemble plus diversifié d'entreprises et de laboratoires ;

— enfin, plus récemment, a été mise au point la formule des T.I.P. (Technical Integrated Projects) qui tend à mettre au point des objets complexes proches du marché ; leur réalisation ne peut être assurée

que par la mise en commun des compétences de plusieurs entreprises, de plusieurs disciplines ; des idées provenant tant des industriels utilisateurs que des producteurs.

Bien que les effets d'une action comme Esprit ne puissent être pleinement ressentis qu'au bout d'une longue période (entre 7 et 10 ans), on observe déjà quelques résultats très encourageants :

- tout d'abord au plan structurel, une coopération nettement renforcée des industriels européens, qui fait de plus en plus penser à celle que le MITI a su établir au Japon ;

- au plan des succès techniques, citons parmi bien d'autres la mise au point de la structure de génie logiciel EMERAUDE (un excellent couplage avec le programme français) ainsi que le développement dans l'industrie d'une nouvelle génération des langages PROLOG, importante dans le domaine de l'intelligence artificielle.

L'extension de ce type de procédure à l'ensemble des actions précompétitives semble augurer de leurs bons résultats.

2. - *La diffusion.*

Elle conditionne l'effet multiplicateur des actions communautaires sur la compétitivité industrielle. La Commission se propose de l'encourager sans cependant préciser les moyens précis qui devraient le lui permettre. Il est vrai que la diffusion du progrès technologique se heurte à la protection de la propriété industrielle. Elle pose des problèmes différents selon la nature des résultats de la recherche précompétitive. Certains se présentent comme des progrès de la connaissance et peuvent être divulgués sans atteinte à la propriété industrielle, au sein de conférences, d'ateliers ou dans des publications scientifiques. Il s'agit des résultats des programmes les plus en amont du précompétitif. La Commission a inséré dans les clauses des contrats-types Esprit une certaine obligation de diffusion de ces informations au profit de projets qui pourraient en bénéficier. L'I.E.S., réseau transnational d'échange d'informations, garantit l'efficacité de ces courants au sein du programme Esprit. C'est à ce type de méthodes que la Commission entend avoir recours avec le programme-cadre.

Certains autres résultats sont susceptibles d'être protégés par des brevets. La protection de la propriété industrielle prend ici le pas sur la diffusion. Celle-ci reste cependant assurée dans la mesure où, comme le montre encore l'expérience d'Esprit, la participation importante des P.M.E. au programme permet un partage des connaissances à leur profit. Or, rappelons que c'est par l'intermédiaire des P.M.E. que l'innovation se diffuse dans l'ensemble de l'économie.

Pour illustrer l'impact possible de ce type de diffusion, il faut noter qu'un contrat Esprit rassemble en moyenne cinq partenaires : deux entreprises, une P.M.E., deux universités ou centres de recherches. Par ailleurs, les P.M.E. représentent plus de 40 % des partenaires industriels participant à l'exécution des programmes communautaires à finalité industrielle.

C. - *Les problèmes posés.*

1. - *Sur le contenu du programme-cadre.*

Certains points restent peu clairs. On peut citer le problème du caractère européen de la coopération inter-entreprises suscitée grâce aux actions communautaires. Le projet de la Commission ne précise pas les critères de ce qui est européen, pour autant qu'ils existent, et ne présente aucun exposé de ses conceptions en la matière. On peut donc se demander si la politique communautaire de recherche ne va pas profiter à des entreprises installées en Europe mais soumises à contrôle extra-européen.

On peut aussi citer le problème de l'évaluation dont la Commission fait grand cas à l'instar de toutes les administrations chargées de politique de recherche, mais dont les méthodes restent vagues en dépit d'une communication (COM. [86] 660 final) publiée en décembre dernier sur ce thème. On retiendra cependant l'intention de la Commission de généraliser les évaluations externes indépendantes avec participation des spécialistes des domaines socio-économiques concernés et des utilisateurs des résultats de la recherche. Il est vrai que l'activité d'évaluation fait l'objet de débats vigoureux sur le plan national aussi bien que communautaire en raison de sa complexité.

2. — Sur la complémentarité avec d'autres programmes européens.

Le problème le plus actuel est celui de l'articulation entre le programme-cadre et Euréka.

Euréka et le programme-cadre présentent des similitudes. Leurs objectifs sont convergents : il s'agit dans les deux cas de renforcer la capacité technologique de l'Europe. Bien que le champ du programme-cadre soit plus large, il inclut globalement les mêmes domaines qu'Euréka : technologies manufacturières, informatique, communication, matériaux, bio-technologies, transports avancés. Il y a aussi similitude dans les moyens : il s'agit de promouvoir la coopération transnationale entre les industriels et la communauté scientifique à travers la mise en œuvre de projets communs associant des partenaires des différents Etats européens, membres de la Communauté dans le cas du programme-cadre.

Ce qui limite les risques de double emploi et de confusion est la nature des travaux mis en œuvre dans les deux cas. La Communauté intervient pour l'essentiel, nous l'avons vu, dans le domaine de la recherche pré-compétitive avec un résidu important de recherches fondamentales (centre commun de recherche), Euréka porte en règle générale sur le développement de produits, de systèmes et de services, proches du marché. On peut donc considérer que les moyens d'Euréka peuvent permettre à des partenaires industriels, mis en contact par le programme-cadre pour effectuer des recherches encore éloignées de l'application industrielle, de collaborer pour la phase de mise au point de produits nouveaux. Les moyens communautaires ne permettent pas en principe d'aborder ce stade.

Il est vrai que les distinctions théoriques coïncident parfois difficilement avec la réalité, et que les procédures intergouvernementales qui président au choix des projets Euréka rendent les principes élastiques. Sur les 72 premiers projets Euréka, la Commission estime que 33 sont directement liés à une activité communautaire ou dérivés d'elle et que 8 recourent totalement ou partiellement une action communautaire. Pour 22 les liaisons ne sont que potentielles et pour 9 seulement il n'existe aucun lien apparent avec une activité communautaire.

Il faudra donc attendre à moyen terme les premiers résultats effectifs des projets Euréka pour juger du bonheur de l'articulation de ce programme avec le programme-cadre.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 23 AVRIL 1987

1. S'agissant de la portée d'une politique communautaire de recherche et développement technologique

LA DÉLÉGATION,

— estime que le programme-cadre de recherche et développement 1987-1991, le premier qui repose sur les dispositions de l'Acte unique européen étendant la compétence communautaire à la recherche scientifique et technologique, doit être par son élaboration et son exécution significatif de la portée que la Communauté entend donner à cette nouvelle politique ;

— rappelle qu'a été maintes fois dénoncé le retard que prend actuellement l'Europe, par rapport à ses principaux concurrents, dans le domaine des technologies de pointe en dépit de la qualité de ses chercheurs et de l'ampleur des dépenses nationales de recherche et de développement, la somme de celles-ci étant voisine des montants dépensés aux États-Unis et environ deux fois plus élevée qu'au Japon ;

— observe que dans les secteurs porteurs de la croissance nouvelle, tout retard se traduit par des pertes de compétitivité et d'emplois industriels ;

— considère que l'absence d'interpénétration des efforts nationaux de recherche est une cause essentielle de la situation de retard technologique de l'industrie européenne ;

— est d'avis que la Communauté est le lieu approprié pour rassembler les efforts nationaux, sur lesquels une politique communautaire de recherche et développement est susceptible d'exercer un effet multiplicateur, qu'en effet de nombreuses raisons convergentes expliquent l'avantage économique d'une dimension communautaire des activités de recherche, qu'en premier lieu celle-ci permet de remédier au

cloisonnement national des travaux et de favoriser ainsi des collaborations et des synergies fécondes entre laboratoires et entreprises des différents Etats membres, qu'en second lieu la recherche communautaire constitue le cadre privilégié de l'élaboration des normes de fabrication indispensables à la réalisation du grand marché intérieur, qu'enfin le développement des relations entre les entreprises de la Communauté pourra déboucher sur la constitution progressive d'une industrie européenne ;

- considère que la construction européenne actuellement enlisée dans les débats traditionnels sur les ressources propres, l'avenir de la P.A.C. et la réalisation effective du marché commun, ne peut que bénéficier de la mise en place d'une politique de la recherche et développement porteuse de croissance et tournée vers l'avenir ;

- appelle donc les institutions de la Communauté à s'engager résolument dans l'élaboration de cette politique à l'occasion de l'adoption du programme-cadre 1987-1991, expression juridique et affirmation politique de la portée que la Communauté lui assigne ;

- estime que le programme-cadre doit être significatif par son financement, qu'en effet l'octroi de crédits qui ne marqueraient pas une montée en puissance des actions de recherche par rapport à la situation antérieure aurait un double inconvénient : d'une part il contredirait la logique de l'Acte unique et réduirait l'espoir de relance européenne que l'on peut légitimement fonder sur la politique de recherche, d'autre part il donnerait un coup d'arrêt au développement de programmes particuliers que l'expérience a jusqu'à présent montrés fructueux ;

- juge qu'en ce qui concerne son domaine d'intervention, le programme-cadre ne peut être que sélectif ; dans l'état actuel de la construction européenne il serait en effet peu réaliste d'envisager la mise en place d'une politique complète de recherche et développement, embrassant tous les secteurs et calquée sur les politiques nationales ;

- considère que le programme-cadre doit donc être concentré sur les secteurs où une action communautaire peut apporter la plus grande valeur ajoutée et sur ceux dont les progrès participent à la construction du marché commun (normes de fabrication, communication) ;

- estime que l'enveloppe de 5,396 milliards d'ECU retenue par le Conseil pour être affectée au programme-cadre 1987-1991 ne permettra que l'exécution d'un programme minimum ;

- regrette la diminution importante de l'enveloppe par rapport aux propositions de la Commission établies à 7,735 milliards d'ECU ainsi que les conditions dans lesquelles la négociation s'est déroulée ;

- relève que pour tenter de débloquer celle-ci, la présidence du Conseil a recouru à des manipulations de présentation comptable, peu favorables à l'image de la Communauté, afin d'élaborer un compromis acceptable par tous ;

- s'inquiète de ce que se trouvent à l'origine de ces difficultés les trois grands Etats membres qui privilégient délibérément les considérations financières à court terme par rapport aux espoirs de relance communautaire et à l'indispensable relance économique et technologique ;

- regrette l'effet négatif, sur la continuité des programmes, de la période d'incertitude ouverte par l'attitude du Conseil.

2. S'agissant des méthodes mises en œuvre par le programme-cadre

LA DÉLÉGATION,

- se félicite de la focalisation des actions sur la recherche précompétitive qui permet la meilleure diffusion de l'innovation dans le tissu industriel ;

- estime que le recours au pilotage industriel pour la définition des stratégies et pour l'exécution des programmes particuliers représente une garantie d'efficacité dans la mesure où l'expérience acquise avec les programmes en cours, Esprit en particulier, a été largement positive ;

- souhaite que soient examinés les moyens de développer la diffusion des connaissances ;

- considère enfin qu'en dépit d'inévitables chevauchements, le programme-cadre et Euréka sont plus complémentaires que concurrents et que leur heureuse articulation, favorisant une collaboration industrielle intra-européenne approfondie, serait un élément de la construction d'une industrie européenne.

La Délégation charge son président de bien vouloir transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

CHAPITRE V

POLITIQUE DES TRANSPORTS

LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TRANSPORT PAR ROUTE

Rapporteur : M. Jacques GOLLIET, Sénateur.

- I. - LA LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ
- II. - LA LENTE HARMONISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE
- III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 DÉCEMBRE 1986

*
* *

L'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports figure à l'article 3 du Traité de Rome comme un objectif de la Communauté économique européenne au même titre que la création d'un grand marché intérieur, l'établissement d'un tarif douanier commun ou l'instauration d'une politique agricole commune. Le titre IV de la deuxième partie du traité (articles 74 à 84) développe ce que doit être la politique des transports en donnant dans un premier temps la priorité aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. En application de l'article 84 du traité C.E.E., le premier élargissement de la Communauté a conduit les Etats membres à redéfinir leur action et à l'étendre aux transports maritimes et aériens dans le cadre d'un programme lancé en 1973.

Le rôle économique du transport routier en France.

En 1985, le transport international terrestre (rail, route et voies navigables) représentait en France 240,2 millions de tonnes à l'importation, 143,3 millions à l'exportation et, en valeur, près d'un milliard de francs (994 millions de francs à l'importation et 924 millions à l'exportation).

Dans ces quantités, le transport par route occupe respectivement 26 % et 49 % des tonnages, et 64 % et 74 % des valeurs des marchandises. Ces pourcentages indiquent que le transport routier a vocation à transporter des marchandises riches à haute valeur ajoutée, notamment dans les flux d'exportation.

La part prise par les transporteurs français dans ces activités est étroitement liée au développement économique et avait atteint la parité, en tonnage, en 1980, mais a depuis lors régressé pour atteindre 44,5 % en 1985. Les performances des transporteurs français varient selon les circuits de transport. Ils occupent une position favorable dans les relations avec l'Italie et pour les trafics d'exportation avec l'Espagne et le Portugal. Ils ont su prendre une place convenable dans les trafics triangulaires entre l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne fédérale où le transit par la France leur permet de profiter des dérogations prévues dans les accords bilatéraux. En sens inverse, la participation des transporteurs routiers français dans les trafics avec la Belgique et les Pays-Bas a tendance à reculer, et ce sont les transporteurs de ces pays qui s'imposent dans les relations bilatérales ou triangulaires avec l'Europe du Nord ou l'Allemagne fédérale.

Globalement, les transports représentent environ 6,5 % du produit national brut de la Communauté et occupent plus de six millions de personnes. Le poids économique du transport routier et le rôle

important qu'il joue dans les échanges commerciaux ont été rappelés en France par le « conflit routier » du mois de février 1984, dont il faut rechercher l'origine dans la lourdeur des opérations de contrôle et des formalités administratives lors des passages aux frontières intracommunautaires.

Les premiers éléments d'une politique commune du transport par route.

Les progrès dans la définition d'une politique des transports ont été pendant longtemps très lents malgré la multiplicité des textes adoptés par le Conseil des ministres. Il n'est pas douteux que l'arrêt rendu le 22 mai 1985 par la Cour de justice des Communautés sur le « recours en carence » introduit par le Parlement européen lui a donné un nouveau départ. L'année 1985 aura vu, après 25 ans de blocages qui ne débouchaient que sur des mesures détaillées et partielles, telles celles qui figuraient dans ce qui a été appelé le « paquet du 10 mai 1984 », un renouveau qu'ont illustré, dans le domaine du transport par route, les importantes décisions du Conseil des ministres des 14 et 15 novembre 1985. Le Conseil Transports du 30 juin 1986 a confirmé ce renouveau. En outre, en organisant l'achèvement du grand marché intérieur pour 1992 et en rappelant l'objectif de cohésion économique et sociale dans la Communauté, l'Acte unique européen a mis en évidence l'intérêt d'une véritable politique des transports, notamment par route.

En cette matière, plus que dans d'autres, les Etats membres se trouvent divisés sur l'importance relative à accorder à la libéralisation de l'accès au marché et à l'harmonisation des conditions de concurrence. Pour les uns, et notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, la politique commune des transports par route doit d'abord rechercher l'ouverture d'un marché cloisonné actuellement par un système de contingents bilatéraux. Pour les autres, et notamment pour la France, les mesures de libéralisation ne sauraient être exclusives et doivent être accompagnées de décisions d'harmonisation à la fois technique, sociale et fiscale.

La base des travaux communautaires dans le domaine des transports terrestres est la communication de la Commission intitulée « Vers une politique commune des transports : transports terrestres » du 9 février 1983 (Com [83] 58). La démarche de la Commission se voulait globale puisqu'elle était prolongée en 1984 par un memorandum sur les transports aériens (1) et en 1985 par une communication sur les transports maritimes (2). Ultérieurement, à la fin du mois de décembre 1985, à la suite de l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de justice et des orientations arrêtées par le Conseil européen de Luxembourg du 3 décembre 1985, la Commission a transmis au Conseil un nouveau memorandum proposant un plan en deux étapes pour parvenir à la création d'un marché libre sans restrictions quantitatives dans le secteur des transports pour 1992 au plus tard.

L'ouverture des marchés et l'harmonisation des conditions de concurrence sont les deux objectifs vers lesquels tendent progressivement les instances communautaires avec un certain succès depuis 1985.

I. — LA LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ

L'ouverture du marché des transports par route intéresse à la fois la liberté d'établissement et la liberté de prestation de service.

Concernant la première, le Conseil a adopté deux directives déjà anciennes : l'une, en date du 12 novembre 1974, porte sur l'accès à la profession de transporteur par route de marchandises et de voyageurs ; l'autre, en date du 12 décembre 1977, intéresse la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de formation. Ces textes ont pour effet de permettre, sous certaines conditions, à un transporteur routier d'un Etat membre de s'établir dans un autre Etat membre.

Mais c'est surtout à l'aménagement des contingents bilatéraux et communautaires, qui constituent des limites à la libre prestation de services de transports par route, que les Etats membres se sont attachés pour parvenir à une libéralisation progressive de l'accès au marché. Celle-ci concerne le trafic international et le trafic national. La simplification des contrôles frontaliers participent également de l'ouverture des marchés.

(1) Voir les conclusions n° 128/84 du 20 juin 1984 adoptées par la délégation, sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

(2) Voir les conclusions n° 150/85 du 12 décembre 1985 adoptées par la délégation sur le rapport de M. Robert Pontillon.

A. - Le trafic international.

Le marché commun des transports par route n'existe pas encore car les transports de marchandises entre Etats membres, c'est-à-dire le trafic international routier, sont limités par des contingents soit bilatéraux soit communautaires ou multilatéraux. Par des procédures bilatérales, l'Etat d'origine accordé, dans les limites d'un quota et aux lieu et place de l'Etat de destination, les autorisations de transport. Les contingents communautaires, pour leur part, évitent aux transporteurs de demander plusieurs autorisations pour un même voyage : créées en 1968, les autorisations communautaires permettent à leurs titulaires de ne plus avoir à rassembler plusieurs autorisations bilatérales valables seulement pour le passage d'un pays à l'autre.

1. - L'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de justice.

Traditionnellement contingenté et soumis à autorisation, le transport international des marchandises a été directement visé par l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de justice des Communautés sur le « recours en carence » intenté par le Parlement européen contre le Conseil. Condamnant la carence du Conseil à l'égard de la libre prestation des services de transport, la Cour déclare illicites les contingents bilatéraux au double motif suivant :

- les autorisations qu'ils prévoient sont réservées aux transporteurs des deux Etats membres et opèrent ainsi une discrimination fondée sur la nationalité ;
- le nombre des autorisations est limité et constitue ainsi une entrave à la liberté des échanges.

L'arrêt de la Cour a eu pour conséquence de conduire le Conseil à aménager les contingents bilatéraux et à rechercher progressivement leur suppression, ainsi que la Commission l'avait proposé dans son mémorandum du 9 février 1983.

En voulant ouvrir l'accès au marché des transports de marchandises, la Commission cherchait à rendre plus efficace le fonctionnement du marché et à favoriser la croissance économique, mais elle était consciente des résistances que rencontrerait cette initiative et qui s'étaient déjà manifestées à l'occasion des tentatives antérieures d'augmenter les contingents communautaires :

- certains gouvernements ont le souci de protéger les transports de marchandises par voie ferroviaire ;
- certains Etats dont les routes sont parcourues par un trafic de transit voudraient bénéficier en partie de cette situation ;
- des transporteurs routiers titulaires d'autorisations craignent les effets d'une concurrence accrue.

Par son règlement 1018-68 du 19 juillet 1968 et sa décision 48-80 du 20 décembre 1979, le Conseil avait déjà entrepris la libéralisation d'environ 35 % des transports routiers de marchandises entre Etats membres et instauré un contingent communautaire qui couvrait en 1985 seulement 5 % de tous les transports de marchandises par route.

2. - Les mesures d'ouverture du marché.

Un progrès important dans le sens d'un élargissement des contingents communautaires avait été réalisé par le conseil transports du 12 décembre 1984 : les Etats membres y avaient décidé de les relever de 30 % en 1985 et de 15 % au cours des années suivantes. En 1986, le Conseil avait fixé à 6.071 le nombre d'autorisations multilatérales, qui étaient de 5.268 en 1985. Mais pour tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et de l'augmentation du trafic qui devait en résulter, il avait porté à 7.437 le nombre des autorisations pour 1986, les principaux bénéficiaires étant la R.F.A. (1.112 autorisations), la France (957), les Pays-Bas (955) et l'Italie (883).

a) *Le Conseil Transports des 14-15 novembre 1985.*

Au cours d'une session intervenant après l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de justice, le Conseil avait affirmé la tendance à la libéralisation de l'accès au marché. Le Conseil y avait pris les décisions suivantes :

- création d'un marché libre sans restrictions quantitatives pour 1992 au plus tard ;
- adaptation progressive, sur une base non discriminatoire, des contingents bilatéraux durant la période transitoire et développement simultané des contingents communautaires ;
- élimination des distorsions de concurrence durant la période transitoire.

Le compromis trouvé par les ministres des transports au mois de novembre 1985 n'avait pas résolu les divergences entre Etats membres mais il avait repris l'échéance (1992) de ce qui était encore le projet d'Acte unique européen pour l'achèvement du grand marché intérieur. Il avait retenu l'idée d'une augmentation progressive des contingents communautaires et d'une adaptation simultanée des contingents bilatéraux dans la procédure de libéralisation du secteur routier de la Communauté.

b) *Le mémorandum de décembre 1985.*

Un mois plus tard, à la fin décembre 1985, la Commission avait transmis un mémorandum proposant un plan en deux étapes pour parvenir en 1992 au plus tard à l'existence d'un marché libre sans restrictions quantitatives dans le secteur des transports :

— la première étape aurait une durée de deux ans (1986 et 1987) : la Commission proposait que, avant le 31 décembre 1987, 40 % des contingents bilatéraux existants soient transformés en contingents communautaires selon une formule qui permette de ne pas réduire les activités de transport. Les restrictions aux opérations de transit devraient également être éliminées pour faciliter les opérations qui font encore l'objet d'accords bilatéraux ;

— la seconde étape ne durerait qu'une année : après le 31 décembre 1988, la totalité des contingents bilatéraux devrait être transformée en contingents communautaires et tous les éléments discriminatoires encore en vigueur devraient être éliminés dans le but de faciliter les opérations qui font encore l'objet d'accords bilatéraux.

Le mémorandum de décembre 1985 proposait également l'introduction de nouveaux critères qualitatifs pour l'accès au marché et la prolongation jusqu'en 1991 de l'augmentation automatique annuelle de 15 % du contingent communautaire. De la sorte, la Commission considérait que, à partir de 1992, l'ensemble des transporteurs de la Communauté auraient le droit d'effectuer librement des transports internationaux sur le territoire des douze Etats membres et des transports nationaux dans chacun d'eux.

c) *Le conseil transports du 30 juin 1986.*

Confirmant ses prises de position de novembre 1985, le conseil transports du 30 juin 1986 a écarté les propositions de la Commission relatives au transit mais a retenu celles qui intéressaient le trafic international. Il a, en effet, décidé à l'unanimité que, d'ici à 1992, le contingent communautaire, qui couvre actuellement de 10 à 15 % des transports intracommunautaires, augmenterait annuellement de 40 % (et non plus 15 %) par rapport à l'année précédente. Dans le même temps, des contingents bilatéraux seront autorisés pour les échanges et le transit en fonction des besoins des transporteurs et des pays.

Par ces importantes décisions, le marché des transports routiers devrait être libre après la phase transitoire. A partir de 1993, les contingents seront remplacés par un système d'autorisations communes qui seront délivrées à partir de deux critères : l'expérience du transporteur sur son marché national et les « conditions subjectives d'accès à la profession », c'est-à-dire la capacité professionnelle, la capacité financière et l'honorabilité du demandeur. Un régime de contrôle sera par ailleurs maintenu pour permettre des mesures communautaires en cas de déséquilibre.

Le Conseil a ainsi choisi d'ouvrir progressivement le marché du transport routier. La bonne connaissance des courants de trafic, qui s'effectuent actuellement pour 85 à 90 % sur une base bilatérale, sera nécessaire à la Commission pour substituer dans de bonnes conditions le système communautaire aux accords bilatéraux.

B. - Le cabotage routier.

Concernant le trafic national, la question de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux, c'est-à-dire la libéralisation du cabotage routier, se heurte à de fortes objections de la part de certains Etats membres.

1. - *Les propositions de la Commission.*

Les conditions d'accès des transporteurs non résidents aux transports nationaux auraient dû être fixées par le Conseil au cours de la période transitoire, conformément à l'article 75 du Traité de Rome. Cette obligation, inspirée par la liberté de prestation de services, a été rappelée par la Cour de justice dans son arrêt du 22 mai 1985 sur le recours en carence.

Dans une proposition remontant à 1967 et reprise en 1982, la Commission voulait autoriser une opération de cabotage, c'est-à-dire une opération de transport national à l'occasion d'un transport international effectué par un véhicule routier d'un Etat membre.

La proposition du 27 novembre 1985 (COM (85)611) élargit cette libéralisation en prévoyant deux opérations de cabotage en retour vers le pays d'immatriculation ou de provenance. Cette opération doit pouvoir s'effectuer sans aucune restriction quantitative ou qualitative. La proposition introduit en outre une nouvelle disposition autorisant les transporteurs non résidents à effectuer des transports nationaux dans les mêmes conditions que les transporteurs nationaux. A la différence du cas précédent, les transporteurs étrangers seraient alors soumis à toutes les réglementations en vigueur dans l'Etat de circulation.

En voulant autoriser deux opérations de cabotage à l'occasion d'un transport national, la Commission voudrait permettre aux transporteurs étrangers de s'insérer dans les transports nationaux, alors que dans le second cas elle entend faire prévaloir l'égalité de traitement.

2. - *Les objections.*

Plusieurs Etats membres, dont la France, s'opposent à la proposition de la Commission, considérant que l'admission des non-résidents au trafic interne ne peut constituer que l'ultime étape de la libéralisation des transports routiers. Pour la Commission, la mesure proposée, qui est conforme au Traité de Rome et à la jurisprudence récente de la Cour de justice, permettrait de réduire le nombre de retours à vide, qu'elle évalue de 16 à 30 %, et assurerait une meilleure productivité aux transports routiers de longue distance.

Les Etats membres hostiles à cette initiative objectent que les transports internationaux par route sont organisés dans le cadre de contingents bilatéraux ou communautaires et que dans tous les cas ces régimes interdisent aux transporteurs non résidents d'effectuer des transports à l'intérieur des Etats où ils sont admis à se rendre dans le cadre d'une opération de transport international. Les autorisations communautaires ou bilatérales n'admettent pas, en effet, le cabotage routier. Les réglementations nationales, pour leur part, comportent des règles précises d'accès au marché des transports et de régulation portant notamment sur la tarification et le contrôle de la capacité. Ces règles ont parfois un caractère limitatif, notamment pour les transports à grande distance, et sont accompagnées d'un contrôle qualitatif sur les entreprises non seulement à l'égard de la réglementation des transports proprement dite, mais aussi en matière fiscale.

C'est pourquoi plusieurs Etats membres considèrent que la faculté d'opérer deux opérations de cabotage à l'occasion d'un transport international introduirait une série de discriminations au détriment des transporteurs nationaux. Echappant aux règles de l'Etat de circulation, les transporteurs non résidents seraient dans une position plus favorable que les transporteurs nationaux et les conditions de concurrence s'en trouveraient faussées.

En outre, cette pratique rencontrerait des difficultés de mise en œuvre en raison de l'impossibilité de contrôler avec certitude que le transporteur ne dépasse pas les deux opérations de cabotage dont l'autorisation lui aurait été donnée.

C. — La liberté de passage aux frontières intracommunautaires.

La facilitation des passages des marchandises aux frontières intracommunautaires participe de l'ouverture et de la libéralisation du transport par route.

La libéralisation intervenue depuis l'an dernier a été précédée de plusieurs dispositions destinées à faciliter le passage des frontières. Les Etats membres se sont engagés à substituer des sondages aux contrôles systématiques, à éviter la répétition des mêmes contrôles par des autorités différentes et à améliorer le fonctionnement de leurs postes frontaliers en harmonisant notamment leurs heures d'ouverture. Le Conseil Transports du 30 juin 1986 a également modifié la directive de base en cette matière dans un sens plus libéral (directive 83-643 C.E.E. relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport de marchandises entre Etats membres). La nouvelle directive marque un progrès vers l'abolition des contrôles et des formalités aux frontières intérieures de la Communauté dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur en 1992.

Cette même directive prévoyait qu'un *document d'importation unique* remplacerait en 1988 les nombreux formulaires qui sont actuellement réclamés aux transporteurs.

La franchise applicable aux réservoirs des véhicules utilitaires a également été assouplie. La Commission a proposé au mois de juillet 1986 que le contrôle du carburant contenu dans les réservoirs des camions au passage des frontières intracommunautaires soit supprimé, ainsi que le paiement de la T.V.A. sur le carburant au-delà d'un certain volume. En demandant que la franchise soit portée pour les camions de 200 à 600 litres (les autocars bénéficient déjà d'une franchise de 600 litres), la Commission a, en fait, demandé une suppression du contrôle puisque les réservoirs des véhicules utilitaires n'excèdent généralement pas une capacité de 600 litres.

On se souvient que la France, l'Allemagne fédérale et les pays du Bénélux ont signé au mois de juin 1985 à Schengen un accord qui assure, sous réserve de contrôles par sondages, le libre passage de leurs frontières. C'est ce à quoi aspire la Commission pour tous les Etats membres, *son objectif étant l'abolition totale des contrôles frontaliers.*

Tout récemment, le 22 octobre 1986, la Commission a présenté une nouvelle proposition de règlement (COM (86)524) relatif à la « banalisation des postes frontières ». La mesure n'aurait pas qu'un effet symbolique car, au-delà du caractère très minutieux et ponctuel des simplifications proposées, elle devrait faciliter en pratique la libre circulation des marchandises à travers les frontières intracommunautaires.

II. — LA LENTE HARMONISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE

Pour éviter que la libéralisation des transports par route provoque des perturbations sur les marchés et désorganise les systèmes nationaux de transport dans certains Etats membres, une politique d'harmonisation des conditions de concurrence a été menée en même temps que l'ouverture des marchés et a donné lieu à de nombreuses mesures communautaires, souvent très ponctuelles, depuis 1959. Les conditions de concurrence étant à l'origine très inégales d'un Etat membre à l'autre, il était, en effet, nécessaire pour la Communauté d'harmoniser les réglementations auxquelles sont soumises les opérations de transport dans les domaines technique, social et fiscal.

A. — Les normes techniques.

De nombreuses directives ont déjà harmonisé certaines normes techniques relatives aux équipements des véhicules utilitaires (freins, niveau sonore, éclairage, etc.) dans un souci de sécurité de la

circulation, mais l'objectif a été pour le Conseil de définir les critères d'un *camion européen*, c'est-à-dire d'adopter les premières normes communes applicables aux dimensions et aux poids maximaux des camions.

Visant à définir les caractéristiques des véhicules utilitaires autorisés à circuler librement dans la Communauté, l'harmonisation des poids et dimensions doit contribuer, au-delà des objectifs de libre circulation, à *réduire la nécessité d'un contrôle technique* des véhicules aux frontières et, à plus long terme, à favoriser le développement d'un marché commun pour les *fabricants de véhicules utilitaires*.

Une harmonisation partielle était intervenue dans le « paquet du 10 mai 1984 » avec l'accord sur la définition d'un « camion européen » à cinq ou six essieux autorisé à circuler sans entraves dans la Communauté avec un poids maximal en charge de 40 tonnes, à compter du 1^{er} juillet 1986. Une exemption avait été consentie au profit du Royaume-Uni et de l'Irlande, où le poids maximal avait été fixé à 38 tonnes.

Parallèlement, le même texte prévoit de porter à 44 tonnes le poids maximal de l'engin chargé lorsqu'il effectue un transport de conteneur de 40 pieds en transport combiné rail-route ou route-voie navigable. Cette règle a été transcrite en droit français par un arrêté du 9 octobre 1986, publié au *Journal officiel* du 18 octobre 1986.

Il était également nécessaire d'étendre l'harmonisation à la charge maximale sur l'essieu-moteur du véhicule. C'est au cours du même conseil transports du 30 juin 1986 que les ministres sont parvenus à conclure un dossier en suspens depuis plus de vingt ans. Ils ont décidé de fixer à compter de 1992, à 11,5 tonnes le poids maximal admissible sur l'essieu moteur des camions semi-remorques alors que les législations nationales accusaient jusqu'ici des différences sensibles : 13 tonnes en France, en Espagne et en Italie, 10 tonnes en Allemagne fédérale, 10,5 tonnes au Royaume-Uni et en Irlande.

Le Royaume-Uni et l'Irlande, dont les infrastructures routières ne résisteraient pas au passage de camions de dimensions « continentales » (près de 100.000 ponts au Royaume-Uni et en Irlande ne seraient pas adaptés au passage d'engins pesant 44 tonnes en charge) ont toutefois obtenu une *dérogation à durée illimitée* qui, malgré la volonté d'harmonisation technique des ministres, prévoit une limite de 10,5 tonnes pour le poids sur les essieux-moteurs.

L'harmonisation technique des véhicules de transport routier est loin d'être achevée. La question de la largeur des véhicules, par exemple, fait l'objet de nombreuses dérogations le plus souvent justifiées mais qui risquent d'entraîner des distorsions et une recrudescence des contrôles en trafic communautaire.

Les accords intervenus en 1984 et 1986 sur les normes techniques *ne couvrent qu'une partie des caractéristiques des véhicules*. Tout ce qui intéresse directement leur fabrication et qui n'est pas indispensable à la libre circulation d'un *modèle uniforme* a été pour l'instant mis à l'écart. Moins ambitieux que les propositions initiales de la Commission, les accords conclus par les ministres ne portent pas sur les aspects industriels de la fabrication des véhicules, mais seulement sur les aspects qui intéressent la libre circulation de certains types de véhicules.

L'harmonisation technique des véhicules met évidemment en cause les intérêts commerciaux et industriels de chaque Etat membre. C'est ainsi que des pays comme la France ou l'Italie, où la charge maximale de l'essieu-moteur est élevée, ne veulent pas qu'une décision communautaire fixant le poids à un niveau trop bas rende obsolète leur matériel de transport par route. De la même manière, on a soutenu que le choix d'une charge peu élevée augmenterait la pénétration du marché communautaire par des fabricants des pays tiers et notamment par le Japon.

B. — La réglementation sociale.

Pour assurer l'égalité des conditions de concurrence, il importait également d'harmoniser par une réglementation communautaire les temps de conduite et de repos des transporteurs routiers. En cette matière, la question du contrôle, qui devrait être exercé uniformément dans tous les pays de la Communauté, revêt une importance particulière mais se révèle d'une application particulièrement difficile.

Les dispositions sociales communautaires existant dans le domaine des transports par route se trouvent principalement dans le règlement n° 543-69 (J.O.C.E. du 29 mars 1969) relatif aux temps de

conduite et de repos des chauffeurs de poids lourds, autobus et autocars et dans le règlement n° 1463-70 (J.O.C.E. L. 164 du 27-07-1970) qui introduit un appareil d'enregistrement des temps de conduite, de repos et des vitesses atteintes (*le tachygraphe*) dans les véhicules. Ces réglementations se sont, à l'usage, révélées complexes et inadaptées, car elles ne permettaient pas de réagir aux fluctuations du marché et à l'évolution des conditions du transport.

Après la proposition de la Commission (COM (84) 147) du 21 mars 1984, le même conseil transports des 14-15 novembre 1985 est parvenu à modifier les règlements de 1969 et de 1970 dans le sens de l'harmonisation.

Concernant la durée de conduite, le premier règlement (n° 3820-85 du 20 décembre 1985, J.O.C.E. du 31 décembre 1985) introduit des éléments nouveaux très détaillés qui donnent une certaine souplesse dans l'exploitation des transports et l'organisation par les transporteurs de leurs propres activités. Il apporte également une amélioration importante de la protection sociale des conducteurs et de la sécurité routière par l'aménagement du repos quotidien et hebdomadaire et des durées d'interruption de conduite.

Plus précisément, le nouveau règlement relatif aux temps de conduite et de repos fixe les règles suivantes :

— *La durée de conduite hebdomadaire* maximale a été fixée à 45 heures (au lieu de 48 heures) avec une durée de conduite quotidienne de 9 heures (au lieu de 8 heures), tandis que la durée du repos quotidien minimale a été fixée à 11 heures (au lieu de 10) et celle du repos hebdomadaire à 45 heures (antérieurement, elle était de 39 heures pour les transporteurs de passagers et 40 heures pour les transporteurs de marchandises).

— *Le repos hebdomadaire* : la faculté est donnée d'en raccourcir la durée et de la ramener à 36 heures (en cas de repos à domicile) ou à 24 heures (en cas de repos hors du domicile), à condition toutefois de compenser ces réductions dans un délai de trois semaines.

— *La durée du repos quotidien* a été augmentée de 10 à 11 heures, mais elle peut être réduite à 9 heures trois fois par semaine et même à 8 heures dans certaines conditions.

— *La période de conduite maximale* sans interruption a été fixée à 4 heures suivies de 30 minutes de repos.

Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 29 septembre 1986.

Le second règlement (n° 3821-85 du 20 décembre 1985, J.O.C.E. *ibidem*) relatif au contrôle de la réglementation, a été modifié pour étendre aux transports internationaux réguliers de voyageurs l'obligation d'installer et d'utiliser des tachygraphes, sauf sur certains services frontaliers.

Mais il est clair que *la réglementation sociale du transport routier ne sera appliquée que si elle est contrôlée et sanctionnée*. Du fait de leur rigidité, les précédents règlements étaient mal respectés et on estimait qu'un chauffeur de poids lourd sur deux était en infraction. Le contrôle était au demeurant exercé d'une façon très inégale d'un Etat membre à l'autre.

Dans le but d'assurer l'application des nouvelles règles dans tous les Etats membres, le conseil transports des 14-15 novembre 1985 a adopté une résolution qui vise :

— en matière de contrôles, à mettre en place « un système de contrôles adéquats et réguliers, tant sur la route qu'au siège des entreprises, couvrant annuellement une part importante et représentative des conducteurs résidents et non résidents » ;

— en matière d'exécution des règlements, à « assurer le caractère dissuasif des sanctions, poursuivre effectivement les conducteurs non résidents trouvés en infraction et recouvrer les amendes infligées à ces conducteurs ». L'objectif est de rendre les amendes effectivement perçues supérieures aux avantages économiques découlant du non-respect de la réglementation ;

— en matière d'information et de publicité, à faire publier périodiquement par les autorités compétentes les résultats des contrôles sur route et auprès des entreprises.

C. — Le volet fiscal.

Le volet fiscal est certainement *l'un des aspects les plus difficiles de l'harmonisation* car, dans le domaine du transport par route comme dans les autres domaines, elle a des conséquences sur les ressources budgétaires des Etats. Il n'est pourtant pas douteux que la diversité des régimes d'un Etat membre à l'autre entraîne des distorsions de concurrence et que, sans harmonisation, certaines entreprises de transports seraient pénalisées par une ouverture trop large des marchés.

En France, les professionnels du transport routier réclament depuis longtemps plusieurs mesures d'harmonisation : la déductibilité complète de la T.V.A. sur les carburants, la déductibilité de la taxe d'assurance, l'uniformisation des structures plutôt que du niveau des taxes d'infrastructure en prenant en compte la taxe sur les produits pétroliers, l'exonération réciproque des taxes frappant les transports de voyageurs.

Et, de fait, les disparités de régimes sont nombreuses entre les Etats membres (1) :

— *la taxe spéciale sur les véhicules routiers* : la taxe a été généralisée dans les Etats membres mais elle marque des différences très sensibles d'un pays à l'autre. En prenant comme référence un train de 38 tonnes, elle est de 5.200 F en France, de 32.500 F au Royaume-Uni, de 30.000 F en R.F.A. et de 10.300 F aux Pays-Bas. Le montant de cette imposition est à peu près le même en France, au Luxembourg, en Irlande et en Grèce. Il n'y a guère que l'Italie qui connaisse un taux nettement inférieur ;

— *l'impôt sur le gazole* : les droits d'accises sur le gazole sont en France d'un niveau comparable à ceux de l'Allemagne fédérale. Ils sont inférieurs à ceux du Royaume-Uni et de l'Irlande, mais supérieurs à ceux de l'Italie, de la Belgique et très supérieurs à ceux en usage au Luxembourg, au Danemark et aux Pays-Bas. Concernant la T.V.A., le taux français sur le gazole est un taux médian (18,6 %) comme le taux italien (18 %) et néerlandais (19 %) contre 25 % en Belgique et en Irlande, 22 % au Danemark, mais 15 % au Royaume-Uni, 14 % en Allemagne fédérale et 12 % au Luxembourg. La France est le seul pays où la T.V.A. sur le gazole n'est récupérable qu'à hauteur de 50 % pour le trafic national et 85 % pour le trafic international depuis le 1^{er} novembre 1986 ;

— *les aides fiscales à l'investissement* : elles n'existent pas en France en 1986 alors que la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas connaissent des aides d'intensité variable ;

— *la taxe d'assurance* : il semble que de grandes distorsions peuvent être constatées entre la France (31 %) et de nombreux Etats membres, sauf le Danemark (25 %) ;

— *l'impôt sur les sociétés* : l'impôt sur les sociétés est perçu à un taux de 45 % en France alors que ce taux est de 56 % en Allemagne fédérale (avec un taux réduit de 36 %), de 50 % en Irlande et de 49 % en Grèce. Le Royaume-Uni et l'Espagne ne connaissent que le taux de 35 %, alors qu'il est de 45 % en Belgique, de 42 % aux Pays-Bas et de 40 % au Luxembourg ;

— *l'impôt sur le capital* : la France ne connaît pas d'impôt sur le capital des entreprises de transport alors qu'il en existe en Allemagne (0,6 %) et au Luxembourg (0,5 %) ;

— *les impôts locaux* : la taxe professionnelle en France prend en compte 18 % des salaires ainsi que la valeur des immobilisations. On ne trouve d'impôts comparables qu'en Allemagne fédérale et au Luxembourg, où est pris essentiellement en compte le « produit d'exploitation », c'est-à-dire le bénéfice.

La comparaison des différentes charges fiscales pesant sur les entreprises de transport par route dans les pays de la Communauté ne serait pas complète si mention n'était pas faite des méthodes de *financement des infrastructures* par le biais de *taxes* ou de *péages*.

Actuellement des péages sont perçus sur les réseaux autoroutiers français, italiens, grecs, espagnols et portugais. Dans les autres Etats membres, les péages ne sont perçus que sur certains ouvrages d'art, tels les tunnels et les ponts.

Les péages rencontrent l'hostilité de l'Allemagne fédérale, et la Commission avait imaginé de les supprimer et d'augmenter légèrement en compensation la taxe sur les carburants. Le Gouvernement français, en sens contraire, fait valoir, à juste titre, que le système des péages autoroutiers n'introduit ni discrimination de nationalité ni distorsion de concurrence parce qu'il est égal pour tous les usagers et qu'il ne porte pas atteinte à la liberté de circulation, qui est garantie par l'existence de voies parallèles.

(1) D'après les chiffres fournis par la Fédération nationale des transports routiers.

La question des péages pourrait être à nouveau posée avec celle de l'aménagement des systèmes nationaux de taxation des véhicules utilitaires. Le choix doit être fait entre l'harmonisation de la structure des taxes ou de leurs niveaux. Le conseil transports de novembre 1985 avait décidé de lier l'harmonisation fiscale à la réalisation du marché intérieur d'ici à 1992 et de rechercher une harmonisation sur le niveau des taxes et non sur leur structure.

Plus récemment, l'accent a été mis à nouveau sur l'harmonisation fiscale du transport par route. Lors du Conseil Transports du 11 novembre 1986, le ministre allemand a subordonné son accord sur l'augmentation de 40 % du contingent communautaire pour le trafic routier de marchandises à la présentation par la Commission d'une proposition relative à l'harmonisation fiscale, les ministres ayant admis en juin que les deux questions étaient liées. Le prochain Conseil Transports du mois de décembre 1986 devrait se saisir à nouveau de ce dossier.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 DÉCEMBRE 1986

La délégation observe que l'année 1985 a enregistré une relance de la politique commune du transport par route après 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.

Elle déplore que l'instauration d'une politique commune du transport par route, pourtant prévue dès 1957 par l'article 3 du Traité de Rome et dont le développement est un facteur clé du marché intérieur, soit restée bloquée pendant plus de vingt-cinq ans.

Sur la libéralisation de l'accès au marché du transport par route,

La délégation,

- souscrit à la création d'un marché libre du transport routier sans restrictions quantitatives, que le Conseil s'est fixé comme objectif pour 1992 ;

- souligne, toutefois, que l'adaptation des contingents bilatéraux et leur remplacement par des contingents communautaires doivent être progressifs pour permettre au secteur du transport par route de se préparer à une concurrence accrue ;

- considère que la libéralisation, même partielle, du cabotage routier doit être opérée avec la plus large vigilance pour ne pas rompre l'égalité de traitement entre les transporteurs ;

- craint, en effet, que la faculté donnée à un transporteur non résident, comme le propose la Commission, d'effectuer des opérations de transport interne sans que les règles nationales de l'Etat de circulation lui soient applicables fausse le jeu de la libre concurrence en raison de la disparité actuelle des conditions d'exploitation d'un Etat membre à un autre ;

- appelle de ses vœux une plus grande libéralisation des formalités de contrôle au passage des frontières intracommunautaires, car elles sont contraires à la rentabilité économique du transport des marchandises et constituent une entrave à la liberté des échanges ;

- note, qu'à ce jour, les dispositions communautaires ont principalement visé le transport des marchandises et que la Communauté devrait prêter une plus grande attention au développement du marché du transport des voyageurs.

Sur l'harmonisation des conditions de concurrence,

La délégation,

- attire l'attention sur le fait qu'une libéralisation de l'accès au marché effectuée sans mesures parallèles d'harmonisation des conditions de concurrence aurait pour résultat de désorganiser le secteur du transport par route ;

- relève que des accords ont été trouvés récemment sur les temps de conduite et de repos ainsi que sur un certain nombre de normes techniques importantes qui devraient déboucher sur la définition d'un « camion européen » ;

— regrette, cependant, qu'une dérogation à durée illimitée ait été accordée pour le poids des véhicules circulant au Royaume-Uni et en Irlande, car elle diminue sensiblement la portée de l'harmonisation recherchée ;

— constate que, malgré les mesures communautaires d'harmonisation déjà prises, de grandes disparités marquent encore les conditions de concurrence d'un Etat membre à l'autre dans le domaine technique, social et fiscal ;

— est consciente de ce que, dans ce secteur comme dans d'autres, le volet fiscal de l'harmonisation sera le plus difficile à régler ;

— souhaite, cependant, que le gouvernement français prenne en priorité les deux mesures d'harmonisation fiscale suivantes : récupération totale de la T.V.A. sur le gasole et attribution d'aides à l'investissement ;

— souligne l'importance des contrôles pour assurer l'application des mesures communautaires, notamment dans le domaine social, mais ne méconnaît pas les difficultés pratiques de leur mise en œuvre ;

— considère que les réglementations communautaires doivent être assorties de sanctions suffisamment dissuasives pour que les transporteurs ne trouvent pas des avantages économiques à leur inobservation ;

— rappelle que le transport par route souffre de l'insuffisance d'une politique d'infrastructure, à laquelle manquent une volonté politique précise et surtout des modalités adéquates de financement ;

— estime en toute hypothèse que les impératifs de la rentabilité économique commandent que la politique du transport des marchandises soit déterminée en coordonnant les conditions de concurrence des différents modes de transport (route, chemin de fer, voie navigable et transport combiné).

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. — LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS AÉRIENS APRÈS L'ARRÊT DU 30 AVRIL 1986 DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS

Rapporteur · M. Pierre MATRAJA, Sénateur.

- I — LE CADRE JURIDIQUE DE L'AVIATION CIVILE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
- II. — L'APPORT DE L'ARRÊT DU 30 AVRIL 1986 DE LA C.J.C.E.
- III. — LA RECHERCHE D'UNE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 5 MARS 1987

En confirmant, par son arrêt du 30 avril 1986 (affaires jointes 209 à 213/84) dit « arrêt Nouvelles frontières », l'applicabilité aux transports aériens des règles de concurrence du traité C.E.E., la Cour de justice des Communautés européennes avait relancé la question de la déréglementation des transports aériens en Europe. Dans un contexte juridique, défini en 1944 par la convention de Chicago, où l'aviation civile est marquée par les accords bilatéraux conclus entre les Etats et où la puissance publique occupe une place prépondérante, la question se posait alors de savoir jusqu'à quel point la libéralisation des transports aériens pourrait aller en Europe.

L'arrêt du 30 avril 1986 a donné à la Commission des Communautés la faculté d'engager une action contre un Etat qui méconnaîtrait ouvertement le principe rappelé par la Cour. Il a également incité le Conseil à fixer les limites de la déréglementation plutôt que de laisser jouer des règles de concurrence qu'il n'aurait pas précisées explicitement.

Mais au début de l'année 1987, le Conseil n'avait pas encore pu s'entendre, malgré des progrès importants, sur la définition d'une réglementation communautaire applicable aux transports aériens.

I. — LE CADRE JURIDIQUE DE L'AVIATION CIVILE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

L'aviation civile européenne est régie pour l'essentiel selon les principes du système juridique existant au niveau mondial pour les transports aériens. Elle n'est, en effet, qu'un élément de l'aviation mondiale, les compagnies aériennes relevant des Etats membres de la Communauté tirant les trois quarts de leurs recettes d'activités extérieures à la Communauté.

C'est ainsi que l'application des règles juridiques propres à l'aviation civile européenne, notamment en matière de concurrence, ne peut s'opérer sans tenir compte des structures et des procédures qui se sont développées depuis 1944-1945 et sur lesquelles reposent les liaisons aériennes mondiales.

A. — La convention de Chicago (7 décembre 1944).

Tous les Etats membres de la Communauté européenne sont parties à la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, qui contient en sa section 2 les statuts de l'O.A.C.I. (Organisation de l'aviation civile internationale) et qui énonce le principe suivant en son article premier :

« Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat a la *souveraineté complete et exclusive de l'espace aérien* au-dessus de son territoire ».

C'est ainsi qu'il existe dans la Communauté douze espaces aériens distincts qui relèvent de la souveraineté de chaque Etat membre, et que l'existence d'un espace aérien unique peut être considéré comme le but ultime d'une politique commune des transports aériens.

De cette disposition essentielle, l'article 6 de la convention de Chicago tire la conséquence suivante :

« Aucun service aerien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou tout autre autorisation dudit Etat et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation ».

B. — Le bilatéralisme.

Sur la base de l'article 6 de la convention de Chicago, de nombreux Etats ont conclu entre eux des *accords bilatéraux* par lesquels ils se reconnaissent mutuellement le droit de desservir des lignes a destination et en provenance du territoire de l'autre Etat. Les accords bilatéraux, qui seraient au nombre de 1.700, se combinent les uns aux autres et constituent la trame juridique du réseau mondial de l'aviation civile.

Les accords bilatéraux ont pour objet de reconnaître aux parties des droits de navigation en liaison avec l'exploitation de certaines lignes et des droits accessoires permettant la mise en œuvre des services de lignes, et de fixer certaines modalités d'exercice des droits de navigation. Ils comprennent, notamment, des dispositions relatives aux capacités, à la fixation des tarifs, à la designation des compagnies exploitantes, aux itinéraires autorisés, aux escales, aux horaires et à la coopération entre compagnies aériennes.

C. — Les structures multilatérales.

Concernant plus particulièrement la tarification des transports aériens, les clauses tarifaires des accords bilatéraux laissent généralement aux transporteurs le soin de s'entendre, conformément aux législations nationales et moyennant un renvoi particulier aux accords tarifaires conclus dans le cadre de l'I.A.T.A. (International Air Transport Association, ou Association pour le transport aérien international). Regroupant 144 compagnies aériennes membres, l'I.A.T.A., association de droit canadien créée en 1945 et longtemps exemptée de la législation anti-trust américaine, est une structure de conférences de trafic et de négociations tarifaires entre compagnies. La déréglementation entreprise dans les transports aériens aux Etats-Unis depuis 1978 et les effets de la concurrence en Europe ont affaibli le rôle qu'elle jouait jusqu'en 1970.

Les accords tarifaires continuent d'être *soumis à l'approbation des deux gouvernements* parties à l'accord.

En outre, les modalités de consultation tarifaire entre compagnies aériennes se trouvent harmonisées dans les relations entre les Etats membres de la C.E.A.C. (Commission européenne de l'aviation civile) (1), qui est comme une antenne régionale de l'O.A.C.I. Par l'accord de Paris conclu le 10 juillet 1967 dans le cadre du Conseil de l'Europe, les Etats membres de la C.E.A.C. sont convenus de régler de manière uniforme les questions tarifaires, l'objectif étant également d'assouplir et de simplifier les procédures de consultation et d'établissement des tarifs des services aériens.

(1) La C.E.A.C. est composée de 22 Etats membres : les douze partenaires de la Communauté européenne plus l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Islande, Malte, la Norvège, la Suède, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie.

D. — La place prépondérante de l'Etat.

La législation française sur la fixation des tarifs aériens est révélatrice de la place prépondérante occupée par l'Etat dans l'organisation des transports aériens. L'exemple français vaut pour les autres membres de la Communauté.

L'article L. 330-3 du code de l'aviation civile dispose que le transport aérien ne peut être effectué que par des *entreprises agréées* par le ministre chargé de l'aviation civile. Les entreprises doivent, en outre, soumettre leurs tarifs à l'homologation du ministre, les entreprises étrangères étant également soumises à cette obligation. L'article R. 330-9 du C.A.C. indique que les propositions de tarifs peuvent être présentées soit par les entreprises, soit par l'intermédiaire d'une association professionnelle agréée par le ministre. Ces prescriptions sont assorties de sanctions pénales en cas d'inobservation (article R 330-15).

Le rôle prépondérant de l'Etat se retrouve dans d'autres aspects des transports aériens

Outre que le capital des compagnies aériennes européennes est très généralement contrôlé, en majorité ou en totalité, par les Etats (sauf U.T.A. en France et British Caledonian au Royaume-Uni), ceux-ci imposent certaines obligations et reconnaissent en contrepartie certains avantages financiers ou des privilèges d'exploitation.

Les compagnies aériennes se voient, en effet, imposer des *obligations de service public*, tel le maintien de certaines liaisons peu rentables desservant des régions éloignées. L'Etat, en contrepartie, verse des subventions pour couvrir les pertes d'exploitation des services réguliers, des aides à l'exploitation de certaines lignes et pour l'achat des appareils.

L'Etat accorde également aux compagnies nationales des réductions sur les taxes d'atterrissage, des régimes fiscaux préférentiels et une exemption de la taxe sur les carburants.

En outre, les Etats sont responsables des normes techniques, opérationnelles et de sécurité applicables aux appareils et à leurs équipages. Leur rôle s'étend aussi aux infrastructures au sol, qu'il s'agisse des installations aéroportuaires ou des systèmes de contrôle aérien.

*
* *

A ce jour, les interventions de la Communauté dans le secteur de l'aviation civile sont encore très peu nombreuses, et la réglementation prévue par les articles 84 et suivants du traité C.E.E. n'a pas encore été prise par le Conseil. Seules des dispositions relatives au niveau sonore des appareils et aux services aériens inter régionaux ont été arrêtés, mais elles ne constituent pas le cadre juridique communautaire attendu, malgré les nombreuses propositions faites en ce sens par la Commission.

II. — L'APPORT DE L'ARRET DU 30 AVRIL 1986 DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS

C'est le 30 avril 1986 que la Cour de justice des Communautés a rendu un arrêt attendu et remarqué sur la compatibilité ou l'incompatibilité de la réglementation française des transports aériens avec le droit communautaire.

La Cour de Luxembourg avait été saisie d'une question préjudicielle par le tribunal de police de Paris qui, par jugement du 2 mars 1984, souhaitait savoir si le Traité de Rome autorisait les restrictions du code français de l'aviation civile au nom duquel plusieurs agences de voyages, dont l'agence « Nouvelles frontières », avaient comparu pour avoir offert en 1981 des billets à des tarifs non homologués. Le tribunal de police avait, d'ailleurs, dans le même arrêt, relaxé les agences de voyages et déclaré incompatible avec l'article 85 du traité C.E.E. les « dispositions qui organisent une concer-

tation entre compagnies de transports aériens ou bien ont pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marche commun ». Il avait néanmoins décidé que le dossier de l'affaire serait soumis à titre préjudiciel à la C.J.C.E. « pour qu'il soit statué sur la conformité des articles L. 330-3, R 330-9 et R 330-15 (homologation des tarifs) du code de l'aviation civile française a la règle communautaire ».

Ne pouvant, dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'article 177 du traité C.E.E., interpréter ni porter une appréciation sur les actes juridiques et les dispositions du droit national, la Cour a reformulé la question que lui posait le tribunal de police de Paris pour s'interroger sur l'applicabilité des règles de concurrence du traité C.E.E. à la fixation des tarifs de transport aérien.

L'idée directrice de l'arrêt du 30 avril 1986, d'ailleurs déjà affirmée dans un précédent arrêt du 4 avril 1974, est que, en l'absence d'une législation spécifique adoptée par le Conseil des ministres de la Communauté, *les règles de concurrence du traité de Rome s'appliquent au transport aérien*. La Cour précise en même temps les *modalités de mise en œuvre* des règles de concurrence en l'absence de textes d'application des articles 85 (prohibition des ententes et pratiques concertées, exemptions) et 86 (abus de positions dominantes) au transport aérien. Elle évoque également, avec des nuances, *l'incompatibilité éventuelle des procédures françaises* d'homologation avec le droit communautaire.

A. — L'application au transport aérien des règles de concurrence du traité C.E.E.

Le texte de l'arrêt même de la Cour est ainsi rédigé : « Il est contraire aux obligations imposées aux Etats membres par l'article 5 du traité C.E.E., lu en combinaison avec les articles 3 f) et 85, notamment paragraphe 1 du même traité, d'homologuer des tarifs aériens et d'en renforcer ainsi les effets, lorsque, en l'absence d'une réglementation adoptée par le Conseil sur la base de l'article 87, il est constaté, dans les formes et selon les procédures indiquées à l'article 88 ou à l'article 89, paragraphe 2, que ces tarifs sont le résultat d'un accord, d'une décision d'association d'entreprises, ou d'une pratique concertée contraire à l'article 85 ».

La confirmation de l'application au transport aérien des règles de concurrence du traité est le principal apport de l'arrêt de la Cour. Dans un précédent arrêt du 4 avril 1974, dit « des marins français » (affaire 167/73), la Cour avait déjà considéré que le régime de concurrence établi par les articles 85 à 90 du traité C.E.E. était applicable au transport aérien. Elle avait, en effet, décidé que « si, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du traité ».

Le Gouvernement français, en effet, considérait en défense que la Cour visait dans son arrêt de 1974 les règles contenues dans la deuxième partie du traité, qui concerne les fondements de la Communauté et notamment les transports, et non les règles relatives à la concurrence, contenues dans la troisième partie du traité, relative à « la politique de la Communauté ».

Pour fonder sa décision, la Cour se réfère aux articles 74 et 3 f) du traité pour considérer que les objectifs de la Communauté, et notamment l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée, sont également valables pour le secteur des transports.

Elle constate, par ailleurs, que, lorsque le traité a entendu soustraire certaines activités à l'application des règles de concurrence, il a prévu une dérogation expresse à cet effet : tel est, notamment, le cas pour la production et le commerce des produits agricoles (art. 42 du traité C.E.E.), ou pour la libération des services des banques et des assurances (art. 61, al. 2). Mais une disposition de ce type n'existe pas pour les transports.

C'est ainsi que la Cour, rejetant l'argumentation de la défense, conclut d'une façon plus ferme que dans l'arrêt de 1974 « les transports aériens restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du traité, y compris celles en matière de concurrence ».

B. — Les modalités de mise en œuvre des règles de concurrence en l'absence de droit dérivé.

Les parties à l'affaire « Nouvelles frontières » avançaient que, en l'absence de mesures d'application, prévues à l'article 87 du traité C.E.E., des articles 85 et 86 (prohibition des ententes et exceptions, abus de position dominante), il incombe aux *autorités nationales* et à la *Commission* d'assurer le respect de ces dispositions. La Commission, pour sa part, considérait que les *juges nationaux* pouvaient être inclus au nombre des autorités nationales qui, le cas échéant, sont appelées à se prononcer sur la compatibilité d'un accord ou d'une pratique déterminée avec les règles de concurrence, ces règles étant d'effet direct.

L'article 87 du traité prévoit, en effet, que dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur du traité, le Conseil statuerait à l'unanimité pour arrêter « tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86 » et que, en cas de non-adoption dans ce délai, c'est à la majorité qualifiée que ces règles seraient posées.

Constatant que le Conseil n'avait pas adopté une réglementation de ce genre applicable aux transports aériens, la Cour déclare que les articles 88 et 89 du traité C.E.E. demeurent d'application : les infractions aux règles des articles 85 et 86 relèvent d'un *régime transitoire*, où les *Etats membres* statuent sur l'admissibilité d'ententes et sur l'exploitation abusive d'une position dominante sur le Marché commun (art. 88). La *Commission* a également un pouvoir de sanction, car elle peut instruire, sur demande d'un Etat membre ou d'office, les cas d'infractions présumées aux principes des articles 85 et 86 et proposer les moyens d'y mettre fin (art. 89).

L'arrêt du 30 avril 1986 donne deux précisions importantes sur le rôle des Etats membres dans la lutte contre les ententes en matière de transports aériens :

— les autorités nationales ont l'*obligation*, et pas seulement la faculté, de veiller au respect des articles 85 et 86 (attendu n° 54 de l'arrêt) tant qu'une réglementation au sens de l'article 87 n'aura pas été adoptée ;

— la notion d'« autorités des Etats membres » visée à l'article 88 désigne « soit les *autorités administratives* chargées, dans la plupart des Etats membres, d'appliquer la législation nationale sur la concurrence (...), soit les *juridictions* auxquelles, dans d'autres Etats membres, la même mission a été spécialement confiée » (attendu n° 55). La Cour exclut, cependant, les juridictions pénales, tel le tribunal de police de Paris qui avait posé la question préjudicielle, des juridictions qui peuvent être considérées comme étant une « autorité des Etats membres » au sens de l'article 88.

En outre, la Cour déclare qu'en l'absence d'une décision communautaire d'application de l'article 85, les accords bilatéraux passés en matière aérienne *ne sont pas nuls de plein droit* tant que les autorités nationales ou la Commission n'ont pas constaté qu'ils ont des effets contraires à la concurrence.

Pour avancer cette règle, qui nuance la rigueur de l'application des principes de concurrence aux transports aériens, la Cour de justice rappelle son arrêt du 6 avril 1962 (affaire BOSCH, 13/61) où elle affirmait que les articles 88 et 89 (rôle des Etats membres et de la Commission pour assurer le respect de la concurrence) n'étaient « pas de nature à assurer une application complète et intégrale de l'article 85 telle que leur seule existence permettrait de conclure que l'article 85 aurait, dès l'entrée en vigueur du traité, produit tous ses effets ».

La combinaison des articles 88 et 89 ne permet pas un contrôle complet de l'application de l'article 85 car, comme l'indique la Cour, le contrôle se heurte aux deux limitations suivantes :

— l'article 88 (Etats membres) ne prévoit une décision des autorités nationales sur l'admissibilité d'ententes que lorsque ces dernières sont soumises à leur approbation dans le cadre du droit en vigueur dans leur pays en matière de concurrence ;

— l'article 89 habilite la Commission à constater d'éventuelles violations des articles 85 et 86 mais ne la rend pas compétente pour octroyer des déclarations d'exemption au sens de l'article 85, paragraphe 3.

C'est pourquoi la Cour conclut (attendu n° 63) que « le fait qu'une entente soit susceptible de relever du champ d'application de l'article 85 *ne suffit pas pour qu'elle soit d'emblée considérée* comme interdite par le paragraphe 1 dudit article et, dès lors, *comme nulle de plein droit* aux termes du paragraphe 2 du même article ».

De la sorte, les accords bilatéraux sont exposés à une sanction pour contrariété aux règles de la concurrence. L'arrêt de la Cour incite les Etats à adopter une réglementation d'application des règles de la concurrence, et invite la Commission à vérifier l'activité des compagnies aériennes et à engager éventuellement une action devant la Cour de justice.

C. — Les procédures nationales d'homologation des tarifs aériens et le droit communautaire.

La Cour se contente de rappeler dans l'arrêt les principes de sa jurisprudence constante sur la validité des procédures françaises d'homologation des tarifs aériens : les articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. concernent le comportement des entreprises et non pas des mesures législatives ou réglementaires des Etats membres, mais ceux-ci ne doivent pas imposer ni favoriser la conclusion d'ententes contraires à l'article 85, ni en favoriser les effets. Les règles de concurrence du traité s'imposent, en effet, aux Etats membres par le biais des articles 3 f et 5.

La Cour observe que l'appréciation au regard du droit communautaire de l'application de dispositions nationales d'homologation des tarifs « doit se faire en tenant compte de la nature des tarifs faisant l'objet de l'homologation et de leur compatibilité avec le droit communautaire » (attendu n° 75). C'est ainsi que la Cour émet un *jugement nuancé* sur la régularité des homologations de tarifs en l'absence d'une réglementation communautaire d'application des règles de la concurrence aux transports aériens en vertu de l'article 87. En soi, la *procédure d'homologation obligatoire n'est pas jugée comme contraire au traité*, à condition qu'elle ne soit pas utilisée pour renforcer les effets des concertations tarifaires contrevenant à l'article 85. Il appartient aux Etats membres de juger de la portée des accords de tarifs soumis à leur homologation et d'apprécier s'ils ne contreviennent pas aux dispositions de l'article 85, paragraphe 3 relatives aux conditions d'exemption de l'interdiction des ententes

*
* *

S'il apporte certaines clarifications, l'arrêt du 30 avril 1986 de la C.J.C.E. ne répond pas à toutes les questions du débat sur l'applicabilité des règles de concurrence du traité C.E.E. au domaine du transport aérien.

La Cour a confirmé sans contestation possible que ces règles sont applicables au transport aérien, mais elle a dû les placer sous le régime *transitoire* des articles 88 et 89, avec toute la complexité et l'incertitude qui le caractérisent. En l'absence de règles communautaires prises sur la base de l'article 87, les autorités communautaires disposent de peu de moyens pour les faire appliquer.

En outre, et surtout, la Cour n'a pas dit quelles conséquences ont les obligations de service public imposées aux compagnies aériennes sur l'application des règles de concurrence. Constituant pour la plupart des entreprises publiques, les compagnies aériennes des Etats membres ont des obligations qui ne répondent pas aux exigences de la gestion commerciale et qui peuvent poser la question de l'applicabilité des règles de concurrence à ce type d'entreprises. Saisie d'une question préjudicielle et devant s'en tenir aux limites de la question qui lui était posée, la Cour n'a pas statué sur ce point, pourtant déterminant en matière de transport. L'article 90 du traité C.E.E. dispose que les règles de concurrence s'appliquent aux entreprises publiques, mais il prévoit, en son paragraphe 2, que « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » sont soumises aux règles de concurrence « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ».

La Cour n'a pas dit à quelle catégorie d'entreprises correspondent les compagnies aériennes, ni quelles limites rencontrent à leur égard les règles de concurrence. Devant l'incertitude née de l'absence d'une réglementation communautaire au sens de l'article 87, elle incite le Conseil à se prononcer et à fixer lui-même les limites d'une déréglementation des transports aériens dans la Communauté. Né d'un contentieux relatif aux tarifs, son arrêt vaut pour toute la politique commune des transports aériens.

III. — LA RECHERCHE D'UNE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Réunis à deux reprises au mois de juin 1986, puis aux mois de novembre et décembre, ainsi que d'une façon informelle au mois d'octobre, les ministres des transports des Etats membres n'étaient pas encore parvenus, au début de l'année 1987, à arrêter une réglementation applicable au transport aérien dans la Communauté.

La Commission des Communautés, pour sa part, en prolongement de l'arrêt de la Cour et sur la base de l'article 89 du traité C.E.E., a envoyé au mois de juillet 1986 à dix compagnies aériennes de la Communauté des lettres constatant qu'elles avaient commis des violations des règles de concurrence du traité et leur enjoignant de mettre fin à leurs arrangements mutuels en matière de tarifs et de répartition du marché. Comme on le sait, la procédure de l'article 89 pourrait déboucher sur de nouvelles saisines de la C.J.C.E. si, après d'éventuels « avis motivés » et l'absence de résultat de la mise en demeure, la Commission décidait de se tourner vers la Cour.

Après son memorandum du 6 juillet 1979 et celui du 15 mars 1984 (COM (84) 72 final) (1), la Commission a révisé, quelques mois après l'arrêt du 30 avril 1986, ses propositions au Conseil en introduisant dans son memorandum de 1984 des dispositions plus libérales en matière de tarifs aériens et de répartition des droits de vol entre compagnies sur les lignes intracommunautaires.

Ce nouvel accord que la Commission a présenté au Conseil à la mi-juin 1986 a un caractère global car il constitue un « paquet » couvrant à la fois les questions de tarifs, de capacités et d'application des règles de concurrence aux ententes. La révision des propositions initiales repose sur trois types de considérations :

- la notion de service public : la Commission a enfin fait sa place à l'idée que les compagnies aériennes nationales ont des obligations de service public auxquelles elles ne peuvent se soustraire, tel le maintien de certaines lignes peu fréquentées et donc déficitaires ;
- les normes de sécurité : en aucun cas la libéralisation, qui oblige à des compressions de coûts, ne doit se traduire par une moindre sécurité dans les transports aériens ;
- l'impératif de l'emploi : la libéralisation ne doit pas entraîner brutalement et exagérément des réductions d'effectifs en vue de parvenir à des économies de gestion.

L'objectif de la Commission est d'ouvrir les transports aériens à la concurrence sans engager une dérégulation totale du marché. Elle recherche le point d'équilibre admissible par le Conseil entre la « libéralisation sauvage » à l'américaine et le maintien de la situation présente et elle a, à juste raison, largement modéré le libéralisme qui avait inspiré ses premières propositions de 1979.

Mais, à ce jour, malgré des progrès sensibles dans les négociations menées depuis l'arrêt du 30 avril 1986, le Conseil n'a toujours pas trouvé d'accord sur le « paquet » de directives qui lui était proposé, seule la question des tarifs aériens continuant de diviser les ministres des transports des douzes Etats membres. On sait que, sur ces questions, les réactions des Etats membres ont à l'origine fait apparaître trois points de vue. D'un côté, le Royaume-Uni, les pays du Benelux et l'Irlande laissent depuis 1984 leurs compagnies libres de fixer leurs tarifs et sont partisans d'une libéralisation très poussée sur les tarifs et le partage des capacités. De l'autre côté, le Danemark, l'Espagne et la Grèce craignent une dérégulation même modeste à laquelle leurs compagnies ne se sentent pas préparées. La France et l'Allemagne fédérale, pour leur part, ont une position intermédiaire qui a été reprise par la présidence britannique au cours du second trimestre de 1986 et qui tend à une déréglementation douce et à une « liberté surveillée » dans les transports aériens.

(1) Voir les conclusions n° 128-84 du 20 juin 1984 adoptées sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

A. — Les tarifs aériens.

1. — *Les dernières propositions de la Commission.*

Dans ses dernières propositions du mois de juin 1986, la Commission demandait que les compagnies aériennes soient autorisées à demander l'homogénéisation *unilatérale* de leur tarifs et à pratiquer des tarifs qui leur sembleraient répondre le mieux à la situation du marché. Elle posait deux conditions à cette faculté : les tarifs ne devraient pas être hors de proportion avec les coûts réels d'exploitation, et les recettes devraient couvrir les coûts directs de la compagnie sur la route considérée.

Concernant les *tarifs réduits*, qui ne font pas l'objet actuellement de consultations entre les compagnies, la Commission avait proposé la création de « zones de flexibilité » où les tarifs pratiqués sur une ligne aérienne reliant deux Etats membres seraient *automatiquement homologués* par les deux gouvernements concernés. La « zone tarifaire I » (tarifs réduits) comporterait des tarifs compris entre 90 % et 60 % du prix d'un billet en classe économique (tarif de référence). La « zone tarifaire II » (tarifs très réduits) comporterait des tarifs compris entre 60 % et 40 % du tarif de référence. La Commission posait certaines conditions à la pratique de ces deux types de tarifs (durée du séjour, délai de réservation, période du vol, âge du voyageur).

2. — *Les divisions du Conseil.*

C'est sur les zones tarifaires et les conditions posées à la pratique de tarifs réduits que le Conseil Transport n'a pu trouver un accord au cours de ses sessions de la fin de l'année 1986.

La présidence britannique, ayant repris les propositions intermédiaires faites par la France et l'Allemagne fédérale, avait proposé que la « zone tarifaire I » comporterait une fourchette de tarifs allant de 90 % à 65 % du tarif de base, et la « zone tarifaire II » une fourchette de 65 % à 45 %. Elle avait assoupli les conditions posées par la France et l'Allemagne à la pratique de ces tarifs réduits (vol aller-retour, durée du séjour de six mois au plus et de six jours au moins, ou comprenant la nuit du samedi à dimanche) et demandé que le calcul des tarifs soit fondé sur des « données commerciales » qui restaient à préciser.

La proposition avait également été faite de consentir l'application des tarifs réduits et très réduits en « période creuse », alternant ainsi avec les conditions traditionnelles qui comportent l'obligation d'un séjour de six nuits, ou de la nuit du samedi à dimanche. Mais deux groupes de pays s'étaient divisés sur l'assouplissement des conditions d'acceptation des tarifs très réduits : le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal se seraient opposés à cette proposition, craignant que la clientèle d'affaires des compagnies aériennes profite trop largement de cette facilité et vienne ainsi créer des difficultés aux compagnies qui n'auraient pas compensé la réduction de leurs recettes par l'augmentation de trafic entraînée par cette mesure. A la session du Conseil Transports du mois de décembre 1986, sept pays auraient accepté des tarifs très réduits à ces conditions nouvelles de « période creuse », tandis que l'Espagne et le Portugal auraient voulu maintenir les conditions traditionnelles et plus restrictives de la « règle du dimanche » (« *sunday rule* »). L'idée avait également été avancée de substituer à cette règle des conditions d'âge, les personnes âgées de moins de vingt-cinq ans ou de plus de soixante ans pouvant bénéficier de la « zone tarifaire II ».

Mais la question des tarifs était restée sans solution et empêchait l'adoption d'un « paquet » de directives qui, sur les autres points, avaient rencontré l'assentiment des douze délégations.

B. — Le partage des capacités.

1. — *Les dernières propositions de la Commission.*

Pour la Commission, la répartition des capacités sur une route ne devrait plus être automatiquement décidée et la règle selon laquelle deux compagnies nationales se partagent une ligne par moitié devrait

être supprimée. Ecartant l'assouplissement progressif de la règle du partage du marché, elle a proposé une concurrence très ouverte dans laquelle les gouvernements n'interviendraient que dans deux cas : lorsque la part de la compagnie nationale tombe en dessous d'un seuil de 25 % du marché et, pendant une certaine période, lorsque la compagnie subit par rapport à l'année précédente une réduction de 45 % de sa part de passagers transportés.

2. — L'accord du Conseil.

Au cours de leur session du mois de novembre 1986, les douze ministres des transports se sont accordés sur un partage très sensiblement différent de celui que leur proposait la Commission. A la place du régime actuel de partage par moitié entre deux compagnies nationales du nombre de sièges offerts sur une ligne, ils ont accepté un système plus souple où chaque Etat aurait droit pendant une période initiale de deux ans de fournir entre un minimum de 45 % et un maximum de 55 % du total des places offertes. A partir de la troisième année, et sous certaines conditions, le partage pourrait varier entre 40 % et 60 %. Une clause de sauvegarde permettrait l'intervention d'un gouvernement au cas où de « graves difficultés financières » provoquées par ce nouveau régime lésaient les intérêts majeurs d'un Etat membre.

Cette nouvelle règle, si elle était adoptée, aurait un effet de concurrence important puisque les compagnies aériennes, désireuses d'augmenter leur part du trafic au-delà du partage 50 % - 50 % des sièges actuellement en vigueur, seraient incitées à offrir des tarifs et des services plus attrayants pour les usagers.

C. — L'accès au marché et les vols inter-régionaux.

1. — Les propositions de la Commission.

Voulant donner aux compagnies aériennes une plus grande liberté pour ouvrir les liaisons régionales intracommunautaires, la Commission a proposé (COM (86) 424 final du 11 septembre 1986) de modifier la directive 83-416 du 25 juillet 1983 « organisant les services aériens réguliers inter-régionaux pour le transport des passagers, d'articles postaux et de frets entre les Etats membres ». La directive de 1983 n'avait pas permis de stimuler l'établissement de nouvelles communications aériennes entre les Etats membres alors que ce type de liaisons répondrait à une demande précise et favoriserait l'intégration économique et le développement régional.

La nouvelle proposition de la Commission tend à modifier la directive de 1983 sur plusieurs points :

— création de services entre les aéroports de première catégorie (les aéroports des capitales nationales) et les aéroports de deuxième et troisième catégories afin d'aider les régions d'un pays membre à établir des liens avec les capitales d'autres pays membres. La réglementation communautaire s'appliquerait, par exemple, à une liaison Marseille-Rome-Naples alors qu'elle n'intervient pour l'instant que pour la liaison Marseille-Naples ;

— suppression de la distance minimale de 400 km requise par la directive actuelle ;

— suppression des obstacles que rencontrent les compagnies nationales désireuses d'organiser des vols entre deux aéroports régionaux de deux autres pays communautaires : la nouvelle directive modifiée introduirait la notion de « cinquième liberté » permettant par exemple à la Lufthansa d'exploiter la ligne Marseille-Naples ;

— garanties pour que la sécurité des passagers ne soit pas compromise par les modifications envisagées ;

— autorisation d'entrer, à certaines conditions, sur des lignes régionales même si d'autres compagnies s'y trouvent déjà : la notion d'exclusivité disparaîtrait, une compagnie pouvant créer une liaison régionale même si cette liaison est déjà assurée par une autre compagnie (*la désignation multiple*).

La Commission indique que ces nouvelles dispositions seraient subordonnées à la condition que, d'une part, les nouvelles communications correspondent à un élargissement de services existants ou

répondent à une demande précise et, d'autre part, qu'elles ne constituent pas une liaison indirecte entre aéroports de première catégorie, les liaisons inter-régionales ne devant pas devenir des liaisons intercapitales.

La Commission préconise également d'élever le seuil (avions de moins de soixante-dix places pour la directive de 1983) jusqu'auquel cette réglementation serait applicable et de l'étendre à de plus gros porteurs.

2. — *Les hésitations du Conseil.*

Concernant l'accès au marché, la présidence britannique avait repris à son compte la proposition de la Commission sur les vols inter-régionaux en y ajoutant la possibilité d'introduire plusieurs compagnies sur les lignes les plus utilisées entre deux Etats membres (la désignation multiple). Le conseil transport était parvenu, au cours de ses sessions de novembre et décembre 1986, à plusieurs points d'accord mais avait laissé en suspens plusieurs questions.

Il a, en effet, admis que les compagnies aériennes aient la faculté de déposer des passagers à des *aéroports intermédiaires*, l'embarquement des passagers ne pouvant avoir lieu que dans les aéroports de départ et d'arrivée.

Un accord de principe se serait fait sur la désignation multiple, c'est-à-dire sur la possibilité offerte à plus de deux compagnies des pays concernés d'opérer sur une ligne reliant ces deux pays, malgré les craintes du Danemark, de l'Espagne et de la Grèce de voir leurs compagnies nationales récupérer les services déficitaires sur les lignes desservant les aéroports périphériques de la Communauté.

Concernant la « *cinquième liberté* », c'est-à-dire la faculté offerte à une compagnie d'un troisième pays membre d'opérer sur une ligne reliant deux autres pays membres, le principe est rejeté par la majorité des délégations.

Enfin, le Conseil ne s'est pas prononcé sur la proposition de la Commission de faciliter la création de nouveaux services sur les lignes reliant des aéroports régionaux d'un pays à des aéroports principaux d'autres pays, ni sur l'exemption éventuelle du régime de partage des capacités pour les avions de moins de soixante-dix places.

D. — *Les règles de concurrence et les ententes.*

Dans ses propositions révisées au mois de juin 1986, la Commission a précisé les catégories d'accords qui pourraient bénéficier d'une exemption d'interdiction au sens de l'article 85, paragraphe 3 du traité C.E.E. Les accords considérés intéressent des aspects particuliers du transport aérien : attribution d'emplacements et de créneaux horaires dans les aéroports, achat et distribution de billets, gestion des réservations, entretien et approvisionnement au sol, traitement des bagages, du fret et des colis postaux.

Un consensus s'est dessiné en novembre 1986 sur l'opportunité d'une règle communautaire fixant les critères donnant à certains accords entre compagnies aériennes la possibilité d'obtenir une « exemption par catégorie », mais plusieurs pays, dont le Royaume-Uni et les Pays-Bas, maintenaient encore des réserves. Il n'est pourtant pas douteux que la *qualité des services réguliers européens dépend en partie de la coopération* qui existe entre les compagnies. C'est pourquoi l'adoption d'une réglementation communautaire définissant les critères par lesquels les accords entre compagnies pourront bénéficier d'une exemption par catégorie à l'interdiction des ententes paraît souhaitable et même nécessaire.

Enfin, les vols par charters peuvent devenir un élément perturbateur de l'équilibre des compagnies aériennes si leur développement n'est pas maîtrisé. Assurément souhaitables pour les usagers, les vols par charters doivent également être soumis aux exigences de la sécurité avec la même rigueur que les vols réguliers.

L'incapacité du Conseil à arrêter une réglementation communautaire en matière de concurrence dans le transport aérien pourrait inciter la Commission à poursuivre la procédure qu'elle a engagée

contre dix compagnies aériennes de la Communauté sur la base de l'article 89 du traité C.E.E. après l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de justice. A la fin de l'année 1986, deux compagnies (Alitalia et Olympic Airways) n'avaient pas répondu à ses questions sur leurs pratiques de concurrence, et il se pourrait qu'elle adresse un avis motivé aux gouvernements concernés puis, éventuellement, qu'elle saisisse la Cour de justice.

Mais les questions de concurrence, malgré leur importance, ne sauraient constituer à elles seules une véritable politique commune du transport aérien. Elles contribueraient, une fois résolues, à l'achèvement du grand *marché intérieur prévu pour 1992* par l'Acte unique, mais elles doivent être considérées, pour mettre en œuvre une politique cohérente, en liaison avec des mesures qui restent encore à développer ou à prendre sur d'autres aspects de l'aviation civile dans la Communauté : sécurité, normes techniques, droit d'établissement, diplômes et licences des personnels, conditions de travail, infrastructures, etc. Quant à l'industrie aéronautique, l'actualité du mois de février 1987 a mis en avant l'indispensable cohésion des Etats membres pour répondre aux accusations lancées par les Etats-Unis contre les aides publiques dont bénéficie le consortium européen produisant les Airbus, dont les futurs modèles A 330 et A 340, au demeurant, devraient concurrencer directement les appareils américains 767 de Boeing et MD 11 de Mac Donnell Douglas.

Enfin, la mise en œuvre de l'Acte unique européen devrait favoriser d'adoption par le Conseil d'une réglementation communautaire sur la concurrence dans les transports aériens. L'Acte unique, en effet, par son article 16 qui modifie l'article 84, paragraphe 2 du traité C.E.E., substitue la *majorité qualifiée* à l'unanimité dans les procédures de décision du Conseil en matière de navigation aérienne.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 5 MARS 1987

Ayant pris connaissance de l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de justice des Communautés européennes sur la fixation des tarifs et les règles de concurrence dans le transport aérien (affaires jointes 209 à 213-84), la Délégation observe que le Conseil n'a pas encore tiré les conséquences de la décision de la Cour et qu'une réglementation communautaire sur la concurrence dans les transports aériens fait encore défaut ;

LA DÉLÉGATION,

Sur l'arrêt du 30 avril 1986 de la C.J.C.E.,

— relève que la Cour de justice a confirmé avec netteté sa jurisprudence antérieure sur l'applicabilité des règles de concurrence du traité C.E.E. au transport aérien malgré l'absence d'une réglementation communautaire dans ce secteur ;

— considère que l'arrêt de la Cour a ceci d'incomplet qu'il ne précise pas quelles limitations doivent être apportées aux règles de concurrence par le caractère public de nombreuses compagnies aériennes de la Communauté et les obligations de service public qui s'imposent à elles ;

— constate que l'arrêt de la Cour n'a pas eu pour conséquence d'entraîner la dérégulation brutale qu'il laissait supposer, mais qu'il a donné une base juridique certaine (l'article 89 du traité C.E.E.) à la Commission pour engager les procédures de manquement à l'égard des Etats membres ;

— note que cette menace devrait favoriser l'adoption par les ministres des transports d'une réglementation communautaire relative à la concurrence dans les transports aériens ;

— note également que l'avènement de cette réglementation devrait être facilité par la mise en œuvre de l'Acte unique européen, qui, en son article 16, a modifié l'article 84 du traité C.E.E. en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité dans les procédures de décision du Conseil en matière de navigation aérienne ;

— estime que le principal apport de l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de justice aura été d'inciter le Conseil à fixer lui-même les limites de la déréglementation dans le transport aérien.

Sur la mise en œuvre d'une politique commune de transport aérien,

— souligne que la mise en œuvre d'une politique commune du transport aérien contribuerait à l'achèvement du grand marché intérieur fixé à l'horizon 1992 par l'Acte unique européen ;

— réaffirme que la déréglementation dans ce secteur ne peut être que progressive et modérée, toute précipitation dans ce domaine conduisant inmanquablement à une désorganisation très préjudiciable à la fois aux Etats, aux compagnies aériennes et aux usagers ;

— considère en même temps qu'une déréglementation bien menée est nécessaire, les transports aériens ayant dans les pays de la Communauté des virtualités dont le développement est entravé par un cadre juridique trop rigide mais qui doivent être exploitées sans méconnaître l'équilibre des autres modes de transport ;

— juge raisonnables les orientations prises par le Conseil sur les zones tarifaires et les partages de capacités, les propositions de la Commission lui paraissant excessives sur ce dernier point ;

— souligne que le fonctionnement des compagnies aériennes ne peut faire abstraction des obligations de service public qui sont inhérentes aux nécessités de l'aviation civile et nationale avec satisfaction que les dernières propositions de la Commission tiennent davantage compte de cet impératif ;

— rappelle que la politique commune du transport aérien ne saurait se limiter, malgré leur importance, aux règles de concurrence mais qu'elle doit comprendre également les autres aspects de ce secteur d'activité, telles la sécurité, les normes techniques, les questions sociales, les infrastructures et l'industrie aéronautique ;

— souhaite que la Commission des Communautés fasse des propositions permettant d'établir, au-delà des transports intracommunautaires, une coordination efficace avec les compagnies aériennes des Etats tiers, afin d'exploiter dans les meilleures conditions et de préserver le marché aérien communautaire ;

— se préoccupe des conséquences que peut avoir le développement des vols par charters sur la sécurité des transports et l'équilibre des compagnies aériennes des Etats membres ;

— ne méconnaît pas que le stade ultime d'une telle politique doit être la substitution d'un espace aérien unique aux douze espaces aériens distincts relevant actuellement de la souveraineté des douze Etats membres de la Communauté.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la commission des affaires économiques et du plan.

CHAPITRE VI

EUROPE DES CITOYENS

A. — L'ESPACE AUDIOVISUEL EUROPÉEN

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur.

- I. — L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DE LA C.E.E. AU DOMAINE CULTUREL
- II. — LE DÉFI TECHNOLOGIQUE
- III. — LES DÉCISIONS EUROPÉENNES RÉCENTES
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1986

Si le Traité de Rome assigne pour objectifs à la Communauté, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, la promotion d'un « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit », si donc aucun objectif directement culturel ne figure dans le préambule comme dans le Traité lui-même, la Communauté s'est cependant saisie de questions culturelles, et de plus en plus nettement au fil des années.

Les principes de libre circulation des produits et des services, comme la liberté d'établissement des personnes, n'excluant pas le domaine culturel de leur champ d'application, il était naturel qu'au fur et à mesure du développement des techniques de diffusion et de la consommation de masse de produits culturels, ces biens et services fassent peu à peu l'objet de concertations communautaires, en vue tout d'abord de l'application de ces principes de libre circulation, puis, peu à peu, de l'élaboration d'une politique commune dans un domaine dont l'importance tant économique que culturelle est aujourd'hui reconnue par tous.

I. — L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DE LA C.E.E. AU DOMAINE CULTUREL.

A. — L'enjeu économique et culturel.

Ces enjeux sont en effet considérables, et reconnus pas tous, même si l'accord ne se fait pas aussi facilement sur les réponses communautaires aux défis économiques, techniques et culturels du développement actuel et prévisible des médias.

Le contraste est en effet flagrant entre, d'une part, le formidable besoin d'images qui se fait déjà sentir au fur et à mesure du développement des techniques, le non moins formidable gisement potentiel de programmes que devraient représenter les civilisations européennes comme leurs traditions créatrices et, d'autre part, les menaces de déclin des industries audiovisuelles européennes.

Plusieurs satellites européens de communication distribuent déjà les émissions d'une vingtaine de chaînes de télévision ; 90 canaux seront bientôt utilisables à cette fin et l'on pourrait en compter 200

vers 1992. Ces émissions sont retransmises par voie hertzienne ou, dans les zones les plus peuplées d'Europe, par l'intermédiaire d'antennes collectives et du câble. De plus, dans la majeure partie de la Communauté, une dizaine de nouveaux programmes transmis par satellites directs seront accessibles dès 1987 aux possesseurs d'antennes individuelles.

C'est dire que le temps des audiences, des marchés et des programmes purement nationaux est résolu. Dans le domaine de l'audiovisuel comme dans bien d'autres, le progrès technique se moque des frontières. D'autres développements sont attendus qui modifieront profondément les caractéristiques de la télévision :

— les nouvelles normes de transmission de la télévision par satellite et l'application du traitement numérique (c'est-à-dire binaire) à l'image, au texte, à la parole et au son comme aux données informatiques permettront l'évolution vers une télévision à haute définition, digne des meilleurs standards cinématographiques ;

— la numérisation suscitera aussi l'intégration des réseaux audiovisuels, informatiques et de télécommunication. Grâce à la technologie dite « à large bande », il sera de plus en plus aisé d'échanger des données informatiques, des textes, des sons et des images fixes ou animées. Les réseaux à large bande, utilisant notamment des câbles en fibres optiques — un matériau proche du verre, parcouru d'impulsions lumineuses générées par laser — permettront d'offrir au public de nombreux programmes de télévision ainsi que des services télématiques interactifs fondés sur le mariage du téléphone et de la télévision (visiophonie, vidéocommunications, téléchargement de programmes informatiques, consultation à domicile de banques et de bases de données, etc.).

Le marché qui s'ouvre ainsi à l'industrie est énorme : environ 2 milliards d'ECU entre 1986 et 1989 pour les satellites, les lanceurs et les stations terrestres ; environ 10 milliards d'ECU au cours des cinq à sept années à venir pour les antennes, décodeurs et autres équipements destinés à la réception de la télévision directe. Il faut ajouter à cela le coût des infrastructures et câblage ainsi que le marché des appareils domestiques et professionnels : terminaux, appareils d'enregistrement et de restitution vidéo, récepteurs TV à haute définition, équipements télématiques...

Comme leurs concurrents extérieurs, les constructeurs européens sont en mesure de fournir les équipements nécessaires à la réception directe de la télévision par satellite dans des délais raisonnables et à des conditions relativement compétitives. Mais ils ne le feront que s'ils peuvent compter sur un marché de dimension continentale, qui leur permette de produire en grande série, à des coûts unitaires réduits, pour l'ensemble du marché mondial. Condition de base : des normes européennes communes pour la diffusion et la réception, de telle sorte que le grand nombre de programmes susceptibles d'être captés soutienne la demande du public et que celle-ci puisse être satisfaite, dans toute l'Europe, par les mêmes équipements.

D'autres éléments donnent la mesure de ces enjeux : ainsi, plus de 100.000 personnes sont d'ores et déjà employées par ce secteur ; enfin, l'impact sur la consommation est virtuellement susceptible d'un accroissement considérable avec la diffusion des messages publicitaires tandis que les modes de financement connaîtront le même développement.

Les premiers satellites de télévision directe captable par des antennes domestiques permettront à chaque station d'atteindre virtuellement plusieurs centaines de millions d'Européens, avec tout ce que cela comporte pour les recettes, qu'il s'agisse de publicité, d'abonnements, de redevances ou de frais de location d'un décodeur permettant d'accéder à certaines transmissions.

B. — Libéralisme ou réglementation ?

C'est au sommet de Stuttgart en juin 1983 qu'est explicitement inscrit dans une « déclaration solennelle sur l'union européenne » un chapitre consacré à la coopération culturelle qui comportait la promotion « des activités communes dans les domaines de la diffusion culturelle, en particulier par les moyens audio-visuels ».

La volonté était sans doute plus nette du côté du Parlement européen qui, a deux reprises, avait adopté, le 12 mars puis le 30 mars 1984, des résolutions concernant la radiodiffusion et la télévision dans la Communauté européenne (1).

Le premier Conseil des ministres chargés de la culture se réunissait le 22 juin 1984 et adoptait trois résolutions concernant la lutte contre la piraterie audiovisuelle, la diffusion rationnelle des œuvres cinématographiques par les différents médias, et enfin, des mesures en faveur des programmes audiovisuels d'origine européenne, publiant la déclaration suivante :

« Les Etats membres de la Communauté économique européenne, conscients de l'importance, tant au plan économique qu'à celui de l'emploi, du développement des industries de programmes et affirmant leur volonté de contribuer au développement des facultés de création et de l'expression des cultures européennes par tous les moyens de la communication audiovisuelle, conviennent d'encourager, dans le cadre de leurs compétences, la mise en œuvre, dans les formes appropriées, des mesures propres à assurer sur l'ensemble des médias de la communication audiovisuelle une place adéquate aux œuvres et aux programmes d'origine européenne ».

L'accord n'avait pu se faire sur la notion de « place privilégiée », dissonance préfigurant sans doute les délicats compromis ultérieurs.

1. — *Le Livre vert de la Commission sur l'établissement d'un marché commun de la radiodiffusion.*

Le 14 juin 1984, la Commission adressait au Conseil un « Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion notamment par satellite et par câble » qui ne comptait pas moins de 367 pages et proposant des mesures d'harmonisation des législations, il est vrai assez disparates, des Etats membres dans différents domaines.

Pour la publicité tout d'abord, interdite dans deux Etats membres ;

Au Danemark, il existe en effet une interdiction (encore que non formelle) de diffuser des messages publicitaires pour « Danmarks Radio » ; en revanche, les annonces publicitaires qui sont contenues dans des programmes radiodiffusés étrangers peuvent être retransmises par les entreprises de télédistribution opérant au Danemark. En Belgique, il est même interdit aux sociétés de télédistribution de diffuser des émissions publicitaires, et l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Debaue (arrêt du 18.03.1980) a reconnu que cette interdiction est compatible en principe avec le traité C.E.E.

La Commission, s'inspirant des différentes expériences nationales, suggérerait de fixer à un maximum de 20 % du temps d'émission la durée totale des messages publicitaires. Elle préconisait de même la nette désignation de ces messages comme tels, et la limitation de la publicité en faveur de certains produits (boissons alcoolisées) voire l'interdiction totale (tabac et cigarettes).

La Commission examine en outre l'édiction de règles communes assurant la sécurité et l'ordre publics, incluant notamment la protection de la sensibilité des enfants et des adolescents ; l'exercice du droit de réponse, y compris transnational ; enfin le double respect du droit d'auteur et du principe de libre circulation des services.

— Enfin, la directive veillerait à ce que, dans tous les Etats membres, la publicité radiodiffusée soit contrôlée par une forme quelconque d'autorité qui serait en mesure d'examiner les messages publicitaires avant leur diffusion, et qui vérifierait si les règles de forme et de fond ont été respectées. Cette autorité se référerait à des règles pertinentes rassemblées dans un code de conduite. Certaines règles fondamentales pourraient figurer dans la directive elle-même. Il s'agirait, tout à la fois, de règles de nature générale (par exemple l'interdiction de toute publicité portant atteinte à des convictions religieuses) ou de caractère plus particulier, par exemple des normes concernant les messages destinés aux enfants et adolescents ou impliquant leur participation.

Malgré l'intérêt maintes fois exprimé par le Parlement européen pour ces propositions, l'espace audiovisuel européen semblait voué à n'être agité périodiquement que par des résolutions plus ou moins sans suite, cette inorganisation favorisant la plus âpre concurrence internationale.

(1) On observera cependant que le Select Committee de la Chambre des lords britannique a exprimé dans son rapport (n° 4 — session 1985-1986) des réserves sur la compétence des communautés pour intervenir dans ces matières, comme d'ailleurs sur l'opportunité des règles proposées par le Livre vert de la Commission, estimant les dispositions sur le droit d'auteur insuffisamment respectueuses de la liberté des créateurs, et préférant l'« auto-régulation » tant en matière de publicité que de protection des mineurs.

2. — *Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.*

Ce document établi en juin 1985 par la Commission à la demande du Conseil relançait ce dossier, comme d'autres, en adoptant une « nouvelle approche » privilégiant l'accord sur des normes de base communes, laissant cependant aux Etats membres la faculté d'en édicter de plus contraignantes à l'égard de leurs propres productions ou services mais sans qu'ils puissent s'opposer à la pénétration de productions ou services d'autres pays membres satisfaisant à ces normes de base communes.

Le Livre blanc définissait ainsi les nouvelles orientations de la libéralisation du secteur audiovisuel :

« l'essor des nouvelles technologies a entraîné la création et le développement de nouveaux services transfrontaliers qui jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie. Cependant, ces services ne peuvent se développer pleinement que sur un marché vaste et libre de toute entrave. Il en est de même pour les services audiovisuels, les services d'information et informatiques, et les services informatisés de commercialisation et de distribution ;

« en outre, la Commission tient à souligner qu'un marché exempt d'obstacles au niveau communautaire nécessite l'installation de réseaux appropriés de télécommunications reposant sur des normes communes ;

« dans le domaine des services audiovisuels, la Communauté doit s'efforcer d'établir un seul espace de radiodiffusion s'étendant à l'ensemble de son territoire. La radiodiffusion est un élément important du secteur des communications qui devrait très prochainement tenir une place essentielle dans les économies des Etats membres et contribuer d'une manière décisive à la compétitivité des entreprises de la Communauté dans les marchés internes ;

« conformément à l'objectif, inscrit dans le traité, de la création d'un marché commun des services, tous ceux qui assurent, relaient et reçoivent des services de radiodiffusion devraient être en mesure, s'ils le souhaitent, de la faire à l'échelle de toute la Communauté. Cette liberté va de pair avec la liberté de l'information, par-delà les frontières ;

« comme la radiodiffusion s'est développée dans des cadres essentiellement nationaux, des obstacles juridiques présents et potentiels entravent l'action de ceux qui souhaitent mener des activités de radiodiffusion sortant des frontières des Etats membres. Ces obstacles consistent principalement en différentes limitations de la part éventuelle de publicité dans les programmes, mais ont également trait aux droits des propriétaires des droits d'auteur et des droits voisins d'autoriser la retransmission par câble d'émissions radiodiffusées pour chaque Etat membre séparément. Sur la base du Livre vert de la Commission, adopté en mai 1984, relatif à l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, un certain nombre de mesures sont nécessaires pour réaliser un espace unique de radiodiffusion s'étendant à l'ensemble de la Communauté. La Commission accomplira un premier pas vers cet objectif en présentant, en 1985, des propositions appropriées sur ces problèmes. Le Conseil devrait décider avant 1987. »

Dans ce cadre, la Commission élaborait plusieurs projets de directives, sur la coordination technique et industrielle, sur le développement du marché commun de la radiodiffusion et enfin sur le soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et télévisuelles (1).

Ce dernier projet a été quelque peu modifié par la Commission (2) pour tenir compte en particulier de l'avis du Parlement européen (3) et préciser que le soutien s'adresse aux œuvres « d'un bon niveau qualitatif, susceptibles d'atteindre un large public » et aux « coproductions des Etats membres dont, en raison de la faiblesse structurelle de leur industrie audiovisuelle et/ou de la moindre extension géographique de leur langue, la production cinématographique et/ou télévisuelle est quantitativement moins importante que celle des autres ». Que ce soutien aussi, s'il s'adresse normalement aux coproductions réunissant au moins trois Etats membres, peut exceptionnellement être concédé aux coproductions n'intéressant que deux Etats membres s'ils sont de langues différentes. L'apport maximal de pays tiers a été porté de 20 à 30 %.

(1) Cf. à ce sujet les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Michel Miroudot — Doc. Sénat — Première session ordinaire 1985-1986 — n° 94, tome II, p. 67 à 76.

(2) Cf. Doc. Com (85) 800 final — J.O.C.E. du 31 décembre 1985.

(3) Cf. Avis du 8 octobre 1985 — J.O.C.E. du 11 novembre 1985 — Doc. A. 2-93-85.

L'avenir de cette proposition de directive, modifiée, demeure cependant encore incertain. En effet, le Danemark et la Grande-Bretagne ont tour à tour exprimé de vives réserves sur le principe même d'une aide financière de la Communauté à l'industrie audiovisuelle, et les Conseils des ministres chargés de la culture qui se sont succédés depuis n'ont pu aboutir à un accord sur ce sujet.

Enfin, si l'Acte unique européen, signé en février 1986, ne consacrait pas, finalement, la compétence communautaire en matière de politique culturelle, la Commission, sur la base du mandat de Stuttgart et de la libre prestation de services inscrite dans le traité de Rome, adressait au Conseil le 30 avril 1986 une proposition de directive « *visant à la coordination de certaines dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres, relatives à l'exercice d'activités de radio-diffusion* » (1).

II. — LE DÉFI TECHNOLOGIQUE

Si les principes du Traité de Rome de libre circulation des biens et des services invitent à rechercher les moyens matériels de cette libre circulation, cela est particulièrement souhaitable dans le secteur audiovisuel. En effet, la segmentation de l'espace communautaire dans ce domaine interdirait le développement d'un grand marché européen et aggraverait sans doute la vulnérabilité de chaque marché national à la pénétration extérieure. Là, plus encore qu'ailleurs, un protectionnisme à courte vue ou même une simple absence de coordination aboutirait à l'inverse du but recherché et la Babel européenne ne serait bientôt plus qu'un marché d'exportation pour quelques grands producteurs extérieurs.

Aussi, la Commission est-elle très soucieuse, non seulement d'empêcher la multiplication des obstacles techniques à l'établissement d'un espace audiovisuel européen, mais elle s'emploie activement à favoriser l'édiction de normes et la définition de matériels compatibles ; enfin, elle tente de préserver les chances de l'industrie européenne d'être présente dans le développement des techniques nouvelles. Il est en effet particulièrement souhaitable que l'Europe ne soit pas absente de l'essor de productions à haute valeur ajoutée, fournissant nombre d'emplois qualifiés et dont les perspectives de consommation ne peuvent qu'être très prometteuses.

Dans le souci de faciliter et de coordonner cette évolution et de garantir une approche cohérente du secteur audiovisuel, la Commission a déjà transmis au Conseil, le 24 janvier 1986, une proposition de directive relative à l'adoption des spécifications techniques communes de la famille MAC-PAQUETS de normes pour la diffusion directe de télévision par satellite.

En proposant cette directive, la Commission souhaitait éviter que ne se répète, dans ce domaine nouveau de la télévision directe par satellite, la situation qui prévaut actuellement dans le domaine de la télédiffusion terrestre, où deux systèmes (PAL et Secam) coexistent au détriment de l'industrie et du téléspectateur. La Commission s'efforce par cette initiative d'unifier le marché potentiel des récepteurs de télévision nécessaires pour les systèmes de diffusion directe par satellite.

Face aux perspectives offertes par la télévision directe par satellite, la Commission européenne demande dès lors aux Etats membres de la Communauté d'adopter au plus vite les normes de la « famille » MAC-PAQUETS.

La nécessité de définir les standards compatibles et si possible communs a été ressentie depuis plusieurs années par les Etats européens et par les membres de l'Union européenne de radiodiffusion. Le Royaume-Uni a d'ores et déjà opté pour la norme C-MAC-PAQUETS. Les gouvernements de la France et de l'Allemagne fédérale ont opté conjointement, le 28 juin 1985, pour la norme dérivée D2-MAC-PAQUETS, compatible avec la transmission par les réseaux câblés.

Il convient de rappeler que ces deux normes appartiennent à la famille de normes MAC, adaptées à la nouvelle technologie des satellites, et permettant un accès conditionnel sans surcoûts. Ces normes permettent :

— la fourniture d'un maximum de services (télévision, radio, son stéréophonique, transmission de données, doublage en plusieurs langues...);

(1) Cf. Doc. Com. (86) 146 final.

- l'amélioration de la qualité de l'image et du son ;
- la possibilité d'une adaptation aux améliorations techniques ultérieures (format élargi, haute définition).

Les normes C-MAC et D2-MAC répondent à ces critères mais divergent d'un certain point de vue :

- C-MAC constitue la solution optimale pour la diffusion par satellite (canal de 27 MHz), mais n'est pas adapté à la transmission par câble (les largeurs de bandes des câbles sont plus étroites) ;
- D2-MAC, avec un débit d'environ 10 MHz, permet une adaptation à tous les supports, y compris le câble, mais suppose une capacité numérique réduite de moitié (8 canaux sonores avec C-MAC, 4 canaux sonores avec D2-MAC, donc moins de possibilités de doublage, mais la capacité ainsi offerte est déjà importante, car le doublage en 5 ou 6 langues simultanées paraît impraticable).

Ces deux normes paraissent compatibles, et les différences de choix des Etats européens ne devraient pas être ressenties par les téléspectateurs.

C'est pourquoi l'Union européenne de radiodiffusion, en avril 1985, a élargi à la norme D2-MAC-PAQUETS, sa recommandation d'avril 1982 en faveur de la norme C-MAC-PAQUETS.

L'U.E.R. ayant spécifié ces deux normes et les ayant recommandées aux Etats européens, toute initiative communautaire dans ce domaine devrait tenir dûment compte de l'harmonisation technique déjà effectuée par l'U.E.R., et qui marque une étape importante dans la réalisation de l'espace audiovisuel européen.

Compatibles entre elles, permettant une meilleure reproduction des images et du son, l'utilisation simultanée d'un canal d'images et de plusieurs canaux de son (et donc la diffusion de programmes multilingues), ainsi qu'une évolution progressive vers la télévision de haute définition, les normes MAC-PAQUETS devraient répondre aux besoins des opérateurs et des consommateurs durant une longue période. Le projet de directive de la Commission prévoit leur utilisation immédiate et exclusive pour la diffusion directe par satellite, mais admet une transition progressive pour la diffusion terrestre et la distribution par câble. Au cours de cette période transitoire, les téléspectateurs désireux d'amortir leur appareil PAL ou Secam pourront continuer à capter les émissions traditionnelles ; ils pourront aussi recevoir les signaux MAC-PAQUETS par l'intermédiaire du câble ou d'un décodeur.

La directive a été adoptée le 3 novembre 1986 et ne devrait nécessiter que des adaptations réglementaires pour entrer en vigueur. Il est prévu enfin que la Commission propose au Conseil une réglementation définitive avant le 31 décembre 1991.

Il s'agit donc là d'un pas très important en faveur de l'établissement d'un espace audiovisuel européen, puisque les obstacles techniques devraient en être peu à peu éliminés.

De plus, la Commission souhaite un accord sur les autres normes techniques applicables à l'audiovisuel. L'un des enjeux essentiels est celui de la télévision de haute définition, qui devrait s'implanter à partir des années 1990-1995. A cet égard, il importe de poursuivre les recherches afin d'aboutir à une norme réellement mondiale qui, contrairement aux propositions faites jusqu'à présent par les responsables de la chaîne japonaise de télévision NHK, prenne en compte le caractère évolutif de la technologie et la nécessité d'assurer dans l'intérêt de tous, une certaine compatibilité entre le parc existant de récepteurs et les futures émissions en haute définition. Une période d'études et de développement de quelques années est nécessaire pour réaliser ces objectifs et donner des chances équitables sur le marché mondial à l'industrie européenne des équipements et des programmes.

Enfin, la Commission propose le renforcement des capacités technologiques de l'industrie communautaire dans le cadre de son programme de recherche-développement RACE. Celui-ci doit notamment permettre la mise au point des technologies nécessaires aux réseaux à large bande destinés aux services de communication audiovisuelle interactive. Couplé avec certains projets Euréka, RACE doit également contribuer au développement de la télévision à haute définition.

III. — LES DÉCISIONS EUROPÉENNES RÉCENTES

A. — La nouvelle proposition de « directive visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion » (1).

Dans le Livre vert, la Commission avait proposé la coordination des dispositions des Etats membres dans le domaine de la publicité radiodiffusée, de la protection de la jeunesse et du droit d'auteur et éventuellement du droit de réponse. Ces domaines ont été choisis soit parce que la Cour de justice a déjà décidé que des règles nationales divergentes peuvent s'appliquer jusqu'à la réalisation de l'harmonisation (publicité, droit d'auteur), soit parce qu'il existe des règles nationales divergentes qui paraissent également pouvoir être justifiées par des critères établis par la Cour (protection de la jeunesse, droit de réponse). Dans les deux cas, il a été considéré que les différences entre les législations nationales étaient telles qu'elles risquaient d'entraver le développement de la radiodiffusion transfrontalière.

L'adoption par le Conseil de la nouvelle proposition de directive qui porte aussi sur ces points, et son entrée en vigueur dans les différents Etats membres auraient des conséquences à l'évidence très importantes. En effet, conformément à la « nouvelle approche » définie par le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, elle rendrait caduque la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés (affaire Debaue [2] et affaire Coditei [3]) selon laquelle les restrictions qui s'appliquent de la même manière aux émissions intérieures et étrangères restent autorisées en l'absence d'harmonisation, si elles sont justifiées par l'intérêt général ou le droit d'auteur. Ainsi, jusqu'à la réalisation de l'harmonisation, la législation de l'Etat membre de réception en matière de publicité radiodiffusée, de protection de la jeunesse et de droit d'auteur peut aujourd'hui encore être appliquée pour empêcher la retransmission de programmes licitement émis dans un autre Etat membre (4).

Elaborée dans l'esprit du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, la directive a pour objet essentiel de permettre la libre réception et retransmission dans tous les Etats membres des émissions de radiodiffusion, en particulier des émissions de télévision, qui sont conformes aux dispositions de la directive. Dès l'entrée en vigueur de la directive, toute émission conforme au droit de l'Etat membre dont elle émane doit pouvoir circuler librement dans l'ensemble de la Communauté sans entraves résultant de dispositions nationales divergentes, applicables dans les Etats de réception, concernant la publicité radiodiffusée et la protection de la jeunesse, étant donné que la directive aura coordonné les législations des Etats membres dans ces domaines. La coordination proposée consiste en un nombre limité de règles qui constituent le minimum nécessaire à la protection des différents intérêts en cause. Les Etats membres conserveront donc la faculté de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes à l'égard des émissions émanant de leur territoire sans pouvoir cependant opposer à la diffusion d'émissions d'autres Etats membres ces dispositions plus strictes, même fondées sur des raisons d'intérêt général. En effet, par le biais de la directive, les disparités juridiques existantes auront été éliminées et les législations nationales offriront des garanties équivalentes. De plus, la proposition de directive a pour objectif de favoriser la distribution et la production des œuvres audiovisuelles dans les pays membres, non seulement par la création d'un marché d'une taille suffisante pour rentabiliser les investissements requis, mais aussi par une politique industrielle qui assure un traitement préférentiel aux œuvres audiovisuelles d'origine communautaire dans les programmes de télévision des divers pays membres.

(1) La proposition de directive désigne par le terme de radiodiffusion « l'émission primaire ou la retransmission, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes de radiodiffusion sonore ou télévisuelle destinés au public ».

(2) Affaire 52/79 18 mars 1980 (1980) Rec. 833.

(3) Affaire 62/79 18 mars 1980 (1980) Rec. 881.

(4) En revanche, la seule protection des productions nationales ne peut fonder une interdiction qui, selon le traité et l'interprétation stricte de ses dispositions par la Cour de justice, ne peut être justifiée que par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Mais on observera que la Cour a admis les nécessités de la protection l'industrie cinématographique à titre de mesures d'intérêt général et comme élément de la vie culturelle lors de l'examen de décisions appliquant la loi française du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle qui fixe une chronologie de la diffusion des films. Cf. analyse de l'arrêt du 11 juillet 1985 in rapport de la délégation du Sénat n° 94, première session ordinaire de 1985-1986, p. 193 et s.

Les dispositions ainsi proposées portent essentiellement sur :

1. — *Le contenu « européen » des programmes.*

Un pourcentage minimal de temps d'antenne (30 % au départ, 60 % après trois ans) devrait être réservé à la diffusion d'œuvres communautaires. De plus, pour encourager l'apparition de nouveaux producteurs, notamment de petite ou moyenne taille, une fraction minimale du budget de programmation des chaînes de télévision (5 % au départ, 10 % après trois ans) devrait être affectée à des œuvres communautaires émanant de producteurs indépendants.

Sont considérées comme œuvres communautaires :

- a) les œuvres émanant de producteurs d'un Etat membre ;
- b) les œuvres émanant de producteurs de plusieurs Etats membres ;
- c) les œuvres émanant de producteurs d'un ou de plusieurs Etats membres et d'Etats tiers lorsque la part communautaire dans le coût total de la production atteint 70 % au moins.

2. — *La publicité.*

Le projet de directive, qui pose le principe de la licéité de la publicité sur les différents médias propose aussi des règles minimales sur la publicité radiodiffusée, dont le respect est destiné à assurer la libre circulation des programmes à l'intérieur de la Communauté. Il appartient aux Etats membres de fixer le temps d'antenne autorisé pour la publicité dans les émissions nationales. La proposition de directive définit ainsi les principes de cette réglementation qui ne doit pas altérer la fonction d'information, d'éducation, de culture et de divertissement de la radio et de la télévision mais doit pouvoir satisfaire l'essentiel de la demande de publicité radiodiffusée, eu, également, égard aux intérêts des autres médias (1).

Si la proposition de directive ne fixe pas directement de quota maximum de publicité dans les programmes, elle prévoit néanmoins que les Etats membres acceptent, dans les seules émissions transfrontalières de télévision, la réception et la retransmission de messages publicitaires ne représentant pas plus de 15 % du programme susceptible d'être capté quotidiennement par le public dans ces Etats membres. Lorsqu'un Etat membre autorise un ou plusieurs organismes intérieurs de radiodiffusion télévisuelle à programmer de la publicité pour plus de 15 % (2) du temps d'antenne quotidien, il est tenu d'accepter la diffusion de programmes transfrontaliers comparables comportant une proportion de publicité n'excédant pas celle qui est admise dans les émissions intérieures de télévision de la même catégorie.

En revanche, la proposition de directive laisse toute liberté aux Etats membres pour déterminer le temps d'antenne publicitaire autorisé dans ces limites, et pour choisir la formule utilisée (répartition journalière, horaire ou autre).

La publicité radiodiffusée doit être groupée en écrans et être nettement distincte du reste du programme et toujours identifiable comme telle. La publicité radiodiffusée ne doit pas interrompre des parties homogènes d'un programme, « à moins que l'interruption ne constitue pas une perturbation excessive parce que la diffusion publicitaire est insérée de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des programmes, ni à leur déroulement normal ; la diffusion publicitaire coïncide avec une interruption naturelle du programme et la durée et la nature du programme se prêtent à une telle interruption publicitaire. »

La proposition de directive interdit en outre la publicité clandestine ou l'influence rédactionnelle. Le « parrainage » devant être clairement annoncé comme tel. Quant au contenu de la publicité, les messages ne doivent pas :

- enfreindre les règles de décence et de bon goût communément admises ;
- comporter de discrimination raciale ou sexuelle ;

(1) Cette disposition reprend le principe énoncé par le Conseil de l'Europe : Cf. Recommandation n° R (84) 3 du comité des ministres aux Etats membres sur les principes relatifs à la publicité télévisée, adoptée le 23 février 1984.

(2) Le Parlement européen s'était prononcé pour un maximum de 10 %.

- attenter à des convictions religieuses ou politiques ;
- chercher indûment à tirer profit de la peur ;
- encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité.

Justifiée par les dispositions mêmes du Traité de Rome qui prévoit des dérogations au principe de libre circulation, fondée sur les exigences de la protection de la santé des personnes, c'est une interdiction totale de la publicité radiodiffusée pour les cigarettes et les autres produits du tabac qui est proposée par le projet de directive ; tandis que la publicité pour les boissons alcoolisées n'est permise que si elle respecte les règles suivantes :

- elle doit éviter tout ce qui pourrait inciter ou encourager les enfants et les adolescents à consommer de l'alcool ;
- elle ne doit pas associer la consommation d'alcool à des performances physiques ou à la conduite automobile ;
- elle ne doit pas susciter l'impression que la consommation d'alcool favorise la réussite sociale ou sexuelle ;
- elle ne doit pas suggérer que les boissons alcooliques sont dotées de propriétés thérapeutiques ou ont un effet stimulant, sédatif ou anticonflictuel ;
- elle ne doit pas encourager la consommation immodérée de boissons alcooliques ou donner une image négative de l'abstinence ou de la sobriété ;
- elle ne doit pas souligner indûment la teneur en alcool des boissons.

La proposition de directive pose encore quelques principes généraux pour contrôler l'influence de la publicité sur les enfants et les adolescents dont l'esprit critique est moins développé que celui des adultes.

Elle prévoit enfin expressément la faculté pour les Etats d'édicter des règles plus contraignantes et en particulier d'interdire ou de limiter la diffusion de messages publicitaires les dimanches et jours fériés et d'interdire toute publicité radiodiffusée pour les boissons alcooliques.

L'adoption explicite de règles communes détaillées en matière de publicité serait pourtant particulièrement souhaitable afin d'éviter des détournements de flux financiers vers les pays les plus laxistes en la matière et qui draineraient ainsi un financement abondant pour des émissions largement ouvertes à la publicité, tandis que les télévisions soumises dans les autres Etats membres à une réglementation plus stricte (1) devraient rechercher des financements problématiques, quand on connaît les difficultés de perception des redevances pour droit d'usage.

3. — *Les droits d'auteur.*

Enfin, le projet de directive propose une réglementation commune du droit d'auteur. C'est sans doute l'un des points les plus délicats de ce dossier, en raison notamment de la disparité des régimes actuels des Etats membres et de la complexité prévisible de l'exploitation et du contrôle de ces droits dans un espace communautaire. Améliorant ses propositions exposées dans le Livre vert, la Commission retient la possibilité de licence légale, contre « rémunération équitable » qui peut être fixée, à défaut d'accord amiable « par l'autorité compétente » qui peut être un tribunal, un organe administratif ou un organe arbitral sous réserve d'un recours juridictionnel. Il est cependant précisé que ce régime ne s'applique ni au droit moral, ni aux droits voisins.

Ce mécanisme, très favorable à la libre circulation des œuvres, l'est sans doute moins aux auteurs, mais la conciliation du principe général avec les intérêts de ces derniers est sans doute particulièrement délicate. La loi française (2) offrirait un modèle pour des dispositions plus précises, sans doute

(1) Comme en France par exemple où la loi n° 86-1067 du 30.9.1986, modifiée, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les règles applicables à la publicité et au parrainage, qui comprendront un temps d'émission maximum consacré à la publicité (art. 27 et 62), la loi limitant par ailleurs expressément les interruptions publicitaires lors de la diffusion d'œuvres cinématographiques.

(2) Loi n° 85-660 relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle (J.O. du 4 juillet 1985).

souhaitables en l'espace si l'on veut éviter non plus une saine concurrence mais une exploitation qui pourrait aller jusqu'à une quasi-spoliation des droits d'auteur.

On ne peut, à propos de ce point épineux, que citer l'avis de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen sur la proposition de directive :

« Le chapitre V traite du problème des droits d'auteur et, si l'on en croit les personnes interrogées, il n'y a virtuellement aucun accord sur la solution que propose la Commission pour ce qui constitue un problème particulièrement épineux. Dans l'optique du consommateur, il est clair que la meilleure solution est celle qui crée le moins d'entraves pour ceux qui souhaiteraient offrir un éventail de programmes aussi large que possible. Toutefois, l'application d'un système de licences légales peut soulever le problème des droits des auteurs et des producteurs indépendants ainsi que des compagnies de radiodiffusion, laissant le consommateur devant la possibilité de choisir dans un large éventail de programmes de faible qualité ou le choix limité qui peut découler de l'application d'un régime contractuel. Il y a donc de bonnes raisons de demander que ce chapitre soit supprimé et que les problèmes généraux des droits d'auteur liés à la radiodiffusion fassent l'objet d'un examen approfondi dans le Livre vert sur le droit d'auteur promis par la Commission et depuis longtemps différé. »

*
* *

Le contrôle de la conformité de toutes les productions audiovisuelles aux dispositions que propose le projet de directive dans les domaines de la publicité, du contenu des émissions ou du droit d'auteur, incomberait à l'Etat membre d'où elles sont émises ce qui exclut, en conséquence, dans les domaines ayant fait l'objet de normes harmonisées, l'application cumulative de la réglementation des pays de réception et tout contrôle de leur part, selon la philosophie du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.

4. — *La chronologie des modes d'exploitation des films.*

On observera, enfin, que la nouvelle proposition de directive reste muette sur les conditions de diffusion des films à la télévision, notamment la justification de cette absence de normes communes dans l'exposé des motifs peut être lue comme une critique implicite de la réglementation française en la matière et ne laisserait pas d'inquiéter si elle ne reposait pas sur une interprétation par trop restrictive de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 juillet 1985 qui a reconnu la conformité au Traité de Rome de mesures prises en France au titre de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle (1). Le différé de certains modes d'exploitation des films a en effet été admis au nom des « exigences impératives d'intérêt général » qui s'attachent à la « protection du cinéma en tant qu'expression culturelle ».

La Commission justifie en effet ainsi l'absence de toute norme commune :

« En ce qui concerne les législations nationales qui imposent un ordre chronologique pour la présentation par les différents médias de films produits pour le cinéma, la nécessité d'une harmonisation au niveau communautaire ne paraît pas évidente pour le moment. L'arrêt de la Cour européenne de justice concernant la distribution de films sur vidéocassettes ne portait pas sur le problème spécifique de la diffusion transfrontalière. Des considérations différentes s'appliquent à cette dernière et pourraient aboutir à une conclusion autre si un Etat membre tentait d'empêcher la réception ou la retransmission d'un film émis à partir d'un autre Etat membre et non sa vente sous la forme d'une vidéocassette. De plus, même dans l'hypothèse où des restrictions nationales indistinctement applicables, relatives à la réception ou à la retransmission seraient admissibles, il n'est nullement certain qu'en égard à la manière dont les films sont distribués en pratique, il en résulterait des entraves importantes à la télévision transfrontalière. En outre, l'opportunité de fixer dès maintenant par voie législative et de façon arbitraire les relations futures entre divers médias audiovisuels paraît contestable. Pour ces raisons, la Commission considère qu'il est prématuré de proposer l'harmonisation des règles nationales en ce domaine. Il conviendrait dans un premier temps de laisser aux industries concernées le soin de régler elles-mêmes

(1) Dispositions maintenues en vigueur et précisées par l'article 79 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication, modifiée.

ces problèmes selon la conception qu'elles ont de leurs intérêts. Ainsi, les producteurs de films peuvent faire valoir l'exploitation par les différents médias dans l'ensemble de la Communauté. Bien entendu, si cette façon de procéder n'apportait pas de solution satisfaisante et s'il apparaissait que les règles nationales divergentes entravaient sensiblement les émissions de télévision transfrontalières, il serait alors indispensable de proposer une harmonisation plus poussée dans ce domaine. »

Est-il besoin de rappeler les dimensions de la crise du cinéma, générale en Europe, qui a notamment justifié le dispositif français d'ailleurs reconnu par la Cour de justice au nom des « exigences impératives d'intérêt général » qui s'attachent à la protection de l'industrie cinématographique comme moyen « d'expression culturelle » ?

Citons, pour en retracer la cruelle réalité, un document (1)... émanant de la Commission elle-même ! :

« En ce qui concerne la crise du cinéma, il est utile de rappeler quelques chiffres à titre indicatif :

« le nombre de fréquentations des salles a baissé de 25 % en Allemagne, de 75 % en Italie et de 70 % en Grande-Bretagne au cours des dix dernières années ;

« la présence des films nationaux ou d'origine européenne ne constitue plus qu'une part limitée dans les circuits de distribution cinématographiques, en revanche, les films d'origine extracommunautaire et notamment américaine, représentent entre 35 et 65 %, selon les pays ;

« en ce qui concerne la télévision, l'évolution n'est guère plus favorable. Ainsi, par exemple, la production télévisuelle en France a diminué de 30 % au cours des cinq dernières années, alors que la diffusion de téléfilms et fictions étrangères a augmenté de 75 % ;

« il est important en outre de signaler qu'en France (par exemple) la production d'une heure de fiction originale coûte en moyenne 400.000 ECU, alors que l'achat d'un épisode de Dallas (50 minutes) ne revient qu'à 30.000 ECU ;

« les causes de cette évolution sont nombreuses : hausse du coût de la production (en deux ans, dans les pays de la C.E.E., le coût moyen d'un film de cinéma est passé de 700.000 ECU à plus de 1.000.000 d'ECU), exigüité des marchés à l'intérieur de l'Europe, trop compartimentée, difficultés d'accès au marché extérieur le plus important — le marché américain — sur lequel l'importation en provenance de l'Europe ne représente que 1 % de la programmation cinématographique et télévisuelle. »

Ce constat cruel parle de lui-même et n'en rend que plus regrettable l'absence de toute proposition de normes communes destinées à établir une chronologie protectrice de l'exploitation des films dans le projet de directive, alors même que, comme l'argumentation développée devant la Cour de justice l'avait montré, la plupart des Etats membres appliquent des mesures plus ou moins comparables à la réglementation française, en réponse à un mal, hélas, également partagé.

Si cette directive était adoptée, les productions des Etats membres devraient certes se conformer aux règles qu'elle pose, par exemple les quotas d'émission d'origine européenne, ainsi qu'à ses orientations, bien peu contraignantes, en matière de publicité. Mais, dès lors qu'une émission respecterait ces normes minimum, aucun Etat ne pourrait plus opposer sa propre réglementation, fût-elle plus détaillée, à sa diffusion.

Si la directive était adoptée dans sa rédaction actuelle, la France par exemple ne pourrait plus s'opposer à des émissions qui ne respecteraient pas par exemple notre réglementation de la chronologie de diffusion des films, ou des dispositions aussi importantes que celle concernant le droit de réponse, la diffusion des sondages en période électorale pour ne rien dire des règles de transparence ou de limitation de la concentration dans les organes de radio et télévision.

En effet, la proposition de directive étant muette sur tous ces points, toute émission qui respecte les quelques règles communes pourrait être diffusée en France comme dans les autres Etats membres, même si ces émissions par exemple faisaient état d'un sondage la veille d'une élection ou mettaient en cause sans possibilité de réponse une personnalité ou encore diffusaient un film exploité en première exclusivité dans le circuit des salles.

Il serait sans doute souhaitable de renforcer les dispositions proposées par la plupart des Etats membres ayant d'ailleurs une réglementation du droit de réponse, de la concentration des médias et de la transparence des entreprises, comme aussi de la chronologie de diffusion des films.

(1) « Information, service du porte-parole » p. 35, avril 1986.

Il est de l'intérêt de tous les Etats membres que l'espace audiovisuel européen ne se fasse pas aux dépens du pluralisme ou de la survie d'une industrie européenne du cinéma par exemple.

**B. — Le programme d'action pour l'audiovisuel européen
et la proclamation de 1988
comme année européenne du cinéma et de la télévision.**

Parallèlement aux propositions analysées ci-dessus, la Commission a pris d'autres initiatives qui manifestent l'importance attachée à ce secteur.

1. — Le programme d'action pour l'audiovisuel européen.

La Commission a adopté et transmis au Conseil les orientations d'un programme d'action en faveur de la production audiovisuelle européenne, conformément au mandat qui lui avait été conféré par le conseil culture du 20 décembre 1985.

Ces orientations feront l'objet d'une vaste consultation avec les milieux professionnels intéressés. Sur la base de ces consultations, et avec l'aide d'experts extérieurs, dans le courant de l'année 1987 un programme d'actions spécifiques sera mis au point et sera transmis au Conseil avec une estimation budgétaire.

Ces actions, comprenant la réalisation de projets pilotes, porteront notamment sur la coproduction audiovisuelle et sur la télévision sans frontières.

2. — L'année européenne du cinéma et de la télévision.

La Commission a transmis, le 11 juin 1986, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social une communication sur l'année européenne du cinéma et de la télévision (1988) qui coïncidera avec le centième anniversaire de la cinématographie, selon la décision prise au Conseil de Milan en juin 1985. La Communauté entend, d'une part, souligner, grâce à cette initiative, l'importance que revêt à ses yeux l'industrie audiovisuelle, d'autre part, encourager encore plus ce domaine en pleine expansion et, enfin, promouvoir la coopération et la coproduction au travers de tous les médias impliqués.

Les objectifs assignés à cette occasion recouvrent ceux que la Commission poursuit sous forme de propositions de directive particulière, il s'agit notamment de :

- faire prendre conscience que cette industrie de l'audiovisuel est une grande industrie d'avenir, pour l'Europe, revêtant une importance particulière en cette période de restructuration et de ses enjeux économiques et sociaux considérables ;
- favoriser la création originale, en tenant compte des besoins accrus de programmes en Europe pour alimenter la multitude de canaux disponibles et dans le présent, et combien plus, dans le proche futur ;
- de promouvoir différentes actions dans les domaines suivants :
 - les nouveaux moyens techniques et les nouvelles méthodes de production,
 - questions inhérentes à la normalisation technologique,
 - la coopération entre les télévisions nationales,
 - l'amélioration des relations structurelles entre cinéma et télévision,
 - le financement de la distribution,
 - le multilinguisme des productions et des émissions,
 - la rentabilisation du matériel, des investissements, des productions,
 - la formation nationale et internationale de professionnels,
 - la mise en valeur du patrimoine audiovisuel européen.

C. — L'affaire d'Europa-T.V.

A l'origine, cinq membres de l'union européenne de radiodiffusion (U.E.R.) : la NOS aux Pays-Bas, la RTE en Irlande, la RTP au Portugal, la RAI en Italie et l'ARD en Allemagne, se sont groupés pour produire un programme communautaire multilingue (anglais, néerlandais, allemand et portugais dans un premier temps, l'italien étant prévu pour 1987) conçu à Hilversum, qui, depuis le 5 octobre 1985, est diffusé par câble dans douze pays européens et par réémetteur au Portugal. Il était même prévu de relayer ces émissions par un satellite, Olympus, à brève échéance.

Le 14 octobre 1986, les responsables des organisations participant à Europa-T.V. signaient avec M. Ripa di Meana, commissaire européen chargé de la culture, l'accord relatif au financement fourni par la Commission, soit un million d'ECU pour 1986, selon la décision prise par la Commission en mars 1986, en conformité avec les souhaits du Parlement européen.

Cet accord précise que le financement est mis à la disposition d'Europa-T.V. afin que la Commission puisse acquérir une expérience concrète, notamment dans les domaines suivants : transmissions multilingues, équipes de rédaction multinationales, couverture d'informations communautaires.

Mais, un mois après la signature de cet accord, le consortium annonçait l'arrêt de l'expérience en raison d'un déficit de quelque 50 millions de francs suisse ; l'organisme néerlandais qui fournissait les équipements techniques, la NOS avait pris l'initiative de retirer sa contribution, n'étant plus payé pour ses prestations (sa dette s'éleverait à 11,3 millions de florins selon la résolution du groupe RDE du Parlement européen qui demande de surseoir à la demande de remboursement et de trouver les moyens de poursuivre l'expérience).

Le commissaire européen ne devait pas cacher son vif mécontentement devant cette décision soudaine alors que, a-t-il précisé « au moment de la signature de la convention, en octobre dernier, les responsables d'Europa-T.V. nous ont assurés que les rumeurs de difficultés financières étaient sans fondement ».

On pourrait s'interroger sur les procédures de décision de la Commission attribuant une subvention de un million d'ECU en novembre à une entreprise qui déclarait peu après un déficit de cinquante millions de francs suisse. Si noble que soit le but poursuivi, l'engagement des deniers communautaires qui, après tout, sont des deniers publics, devrait obéir à des règles élémentaires de prudence et être précédé, par exemple, d'une analyse financière qui aille un peu au-delà des « assurances » démentant des rumeurs de difficultés de trésorerie.

*
* *

Au reste, à l'heure où la plupart des pays membres procèdent à un désengagement de l'Etat dans la production audiovisuelle, la question demeure posée du mode d'intervention communautaire : est-il opportun que la Communauté s'engage plus ou moins directement dans la production d'émissions, ou convient-il plutôt de définir une règle du jeu garantissant le respect d'impératifs reconnus par tous : réglementation de la publicité, des conditions de diffusion des films, du droit d'auteur et des droits dérivés, du droit de réponse, du pluralisme de l'information et des sujétions en période électorale, et enfin de la transparence et de la limitation des concentrations excessives des entreprises audiovisuelles ?

La première option, apparemment séduisante, ne serait-elle pas une solution de facilité, dévoreuse de crédits, donc de deniers publics, et pas forcément adaptée aux goûts des consommateurs, comme toutes les tentations d'intervention directe ? La seconde suppose une harmonisation qui doit se faire au niveau le plus élevé de protection des intérêts en cause ; cette solution plus ardue, sans doute, à rechercher serait, cependant, probablement plus conforme à l'esprit du Traité de Rome qui fait de la libre circulation des biens et des services la règle d'or de la réalisation de l'espace communautaire et n'a nullement prévu la production audiovisuelle parmi les politiques communes, pas plus, d'ailleurs, que l'Acte unique européen qui a pourtant ajouté un certain nombre d'objectifs à ces politiques communes.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1986

La Délégation approuve la prise en compte non seulement de l'impact économique de l'établissement d'un espace audiovisuel sans frontières mais en rappelle l'enjeu culturel décisif tant pour la consolidation de l'ensemble européen que pour son rayonnement extérieur,

Se félicite de ce que la proposition de directive relative à l'adoption des spécifications techniques communes de la famille MAC-PAQUETS de normes pour la diffusion directe de télévision par satellite ait été adoptée par le Conseil, permettant qu'aucun obstacle technique ne vienne affaiblir l'ensemble communautaire face à la généralisation des nouveaux moyens de diffusion,

Considère qu'il est, particulièrement nécessaire d'orienter et de soutenir les efforts de recherches qui permettront aux industries européennes de tenir toute leur place dans le développement des médias,

Estime que les normes communes ne doivent pas être fixées à un niveau trop bas afin d'éviter les distorsions de concurrence que permettront les moyens de diffusion transfrontalière, et que l'espace communautaire ne s'établisse au niveau le plus bas,

Estime qu'il serait souhaitable, au surplus, d'édicter des normes communes minimum sur la chronologie de la diffusion des films cinématographiques afin de protéger les industries européennes, toutes plus ou moins menacées par la concurrence extérieure, et dont la quasi-disparition marquerait à coup sûr un désastreux recul de l'influence culturelle européenne et un appauvrissement de la création au niveau international,

Souhaite également que ces normes communes tiennent compte des réglementations édictées par la plupart des Etats pour garantir les droits d'auteur, le droit de réponse ainsi qu'un pluralisme d'informations notamment au moment des campagnes électorales et enfin en vue d'assurer la transparence et de prévenir une concentration excessive des entreprises produisant des services audiovisuels,

Considère à cet égard que la fixation d'un quota de publicité, les conditions d'interruption des films, le régime de protection des droits d'auteur devraient faire l'objet de dispositions plus explicites,

Souhaite que ces normes minimum servent de base à la négociation de conventions internationales, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe,

la Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

B. — LE PROGRAMME ERASMUS (1)

Rapporteur : M. Jacques GENTON, Sénateur.

- I. — **DES BASES JURIDIQUES INCERTAINES QUI N'ONT PAS EMPÊCHÉ CERTAINES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES**
- II. — **L'IMPOSSIBLE RECONNAISSANCE ACADÉMIQUE GÉNÉRALISÉE DES PÉRIODES D'ÉTUDES**
- III. — **LE PROGRAMME ERASMUS**
- IV. — **CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 23 AVRIL 1987**

L'effet déterminant de la référence à une identité culturelle pour cimenter le sentiment d'appartenance à l'ensemble communautaire et développer toutes les solidarités qu'elle implique, est une vérité d'évidence.

La consolidation de cette identité culturelle est d'autant plus nécessaire à l'Europe qu'il s'agit de rassembler des nations naguère bien souvent opposées et dont les rivalités d'intérêts n'ont pas toutes disparu.

D'où l'intérêt de favoriser les échanges entre les jeunes qui n'ont pas connu les luttes fratricides de leurs pères, et qui devront achever l'œuvre de la construction européenne.

Ce développement des échanges peut même apparaître indispensable à la réalisation d'un grand espace communautaire sans frontières, dans la mesure où il est un élément sans doute déterminant de la liberté d'établissement : des formations universitaires, sinon communes ou uniformes, du moins largement croisées, favoriseront à l'évidence la reconnaissance des qualifications professionnelles, en aval de ces formations, outre le bénéfice, au passage, tant pour les étudiants que pour les établissements et même les systèmes d'enseignement, de ce brassage.

Rappellera-t-on que ce brassage souhaitable ne serait que la restauration (partielle) de la très ancienne Europe des universités qui, à la Renaissance, voyait se multiplier les échanges entre les vénérables institutions de Bologne, Cracovie, Paris ou Tübingen ?

Mais la réalisation de cet objectif, pour souhaitable qu'elle soit, se heurte à des difficultés, juridiques d'abord, avec le quasi-silence des traités qui n'a cependant pas empêché toute initiative communautaire d'une part, pratiques ensuite, avec la quasi-impossibilité d'édifier un système généralisé d'équivalences d'autre part.

Aussi le programme Erasmus représente-t-il le meilleur moyen possible de favoriser la mobilité des étudiants, ce qui semble ressortir de déclarations communautaires réitérées, et justifie dès lors que soient surmontés les obstacles qui s'opposent encore à sa réalisation.

(1) « Erasmus » : European Action Scheme for the Mobility of University Students.

I. — DES BASES JURIDIQUES INCERTAINES QUI N'ONT PAS EMPECHÉ CERTAINES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES

A. — Le silence des textes en matière de culture et d'enseignement.

Malgré l'importance de la référence à une identité culturelle, la culture et l'enseignement n'ont pas été inscrits parmi les domaines de compétences des Communautés énoncées par le Traité de Rome en 1957. Ils ne l'ont pas été davantage à l'occasion de la révision du Traité lors de l'élaboration de l'Acte unique européen qui a pourtant consacré la compétence des Communautés dans des domaines qu'ignorait le Traité de Rome : environnement, recherche, ou politique sociale.

Plusieurs voix, en France notamment, avaient pourtant souhaité que les interventions des Communautés dans le domaine culturel puissent désormais trouver, dans un traité complété à cet effet, une base juridique solide, mais les délicates négociations à douze n'ont pas permis finalement que ce domaine soit explicitement inscrit dans les textes qui régissent les compétences communautaires.

Ce silence s'explique non seulement par l'opposition de principe de certains Etats membres (Grande-Bretagne, Danemark...) qui, au surplus, répugnent assez à l'interventionnisme public en la matière, mais il est dû aussi à la structure constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, qui attribue aux Länder et non à l'Etat fédéral, la compétence de droit commun en matière de culture et d'éducation.

La conséquence la plus évidente de l'absence dans les traités de base juridique explicite est que les interventions culturelles communautaires ne peuvent résulter que d'un accord unanime entre les Etats membres et ne sauraient figurer parmi les « dépenses obligatoires ».

C'est sur la base de l'article 57 du Traité qu'ont été prises certaines initiatives dans le domaine des formations :

« Art. 57. — 1. 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'unanimité 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).

Encore faut-il remarquer qu'il ne s'agit là que des titres donnant accès aux activités non salariées, et non de l'ensemble des éléments des différents cursus universitaires.

B. — Les initiatives communautaires.

Malgré le quasi-silence des textes fondateurs, diverses initiatives communautaires devaient voir le jour dans un double but, d'une part, développer dans la jeunesse un sentiment de solidarité communautaire par la participation à des actions communes, à des échanges ... ; d'autre part, mettre en commun des expériences de formation pour lutter contre le fléau général du chômage des jeunes.

Ainsi, en 1975 était fondé l'Institut universitaire européen de Florence, en 1976 était adopté un « programme communautaire en matière d'éducation », avec pour objectifs, notamment : la scolarisation des enfants migrants, la promotion de l'égalité d'accès à toutes les formes d'enseignement, la lutte contre l'analphabétisme, l'amélioration de la transition de l'école à la vie adulte et professionnelle, l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation, la promotion de l'enseignement des langues communautaires et l'amélioration de la coopération dans l'enseignement supérieur par le

(1) L'Acte unique prévoit que l'unanimité demeure nécessaire chaque fois qu'est en jeu une législation nationale.

développement de la mobilité des étudiants et enseignants ainsi que la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études.

Même expérimentales, les actions menées par les Communautés pour favoriser la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur ont eu des résultats appréciables. Ainsi, pour 1986-1987, 660 aides financières et bourses, représentant au total près de 2,2 millions d'ECU, ont été attribuées au profit d'établissements, de responsables et d'étudiants de l'enseignement supérieur des douze pays de la Communauté. Ces aides sont mises en œuvre dans le cadre du programme d'action de la Communauté pour la coopération universitaire entre Etats membres, qui comporte deux volets : les programmes communs d'études et les visites d'études de courte durée.

Le plan d'action relatif aux programmes communs d'études, lancé en 1976, a permis la création d'un réseau comportant plus de 500 universités et établissements d'enseignement supérieur des douze pays de la Communauté. Au cours des onze années, 586 programmes communs ont été créés avec l'aide communautaire, passant de 32 en 1976 à 91 en 1986.

Les institutions des douze pays membres ont participé aux 586 programmes communs d'études selon la répartition suivante :

Pays	Nombre	Pourcentage
Belgique	101	17,2
Danemark	45	7,7
France	292	49,8
Italie	108	18,4
Irlande	56	9,6
Luxembourg	4	0,7
R.F.A.	263	44,9
Pays-Bas	120	20,5
Espagne (depuis 1986/1987)	33	5,6
Grèce (depuis 1980/1981)	37	6,3
Portugal (depuis 1986/1987)	6	1
Royaume-Uni	391	66,7

Il n'est pas étonnant, selon les services de la Commission, que certains pays participent à plus de programmes communs que d'autres, étant donné les effectifs très différents des populations étudiantes dans les Etats membres. Ceci est particulièrement vrai pour le Royaume-Uni, la France et la République fédérale : les institutions britanniques participent à environ 2/3 de tous les programmes existants, les institutions françaises et allemandes à presque la totalité des programmes.

Le programme de visites de courte durée, destiné à des personnes travaillant dans l'enseignement supérieur qui souhaitent élargir leurs connaissances et leur expérience de l'enseignement supérieur d'autres Etats membres, a été lancé en 1977. Au cours des dix ans, 1.127 aides ont été accordées, réparties comme suit (la Grèce participe depuis 1981, l'Espagne et le Portugal depuis 1986) : Belgique : 86 ; R.F.A. : 175 ; Danemark : 61 ; Espagne : 25 ; France : 94 ; Grèce : 74 ; Italie : 172 ; Irlande : 87 ; Luxembourg : 2 ; Pays-Bas : 91 ; Portugal : 12 et Royaume-Uni : 248.

La ventilation des aides (en pourcentage) suivant les pays d'origine (P.O.) et les pays de destination (P.D.) de 1977 à 1984 est la suivante :

	B.	R.F.A.	DK	F.	Gr.	It.	Irl.	L.	P.-B.	UK
P.O.	7,9	16,5	5,5	8,6	6,3	15,9	7,6	0,2	8,3	23,0
P.D.	10,1	17,4	7,0	17,6	2,0	7,7	3,2	0,6	14,5	19,9

Parallèlement à ces expériences concrètes en faveur de la mobilité des étudiants, la Commission a cherché à établir un système général d'équivalences entre les différents éléments des cursus universitaires européens.

Ces deux orientations, étroitement liées, mobilité des étudiants et reconnaissance des diplômes et des périodes d'études ont été poursuivies non sans difficulté. Liées, en effet, car la mobilité des étudiants dépend de la possibilité de capitaliser des périodes d'études effectuées dans différents Etats membres.

Or cette possibilité se heurte à la difficulté d'obtenir des « équivalences », ou, pour employer la terminologie communautaire, la « reconnaissance académique » des périodes d'études ou des titres et diplômes en vue de poursuivre un cursus universitaire dans un autre Etat membre que celui de leur obtention.

A cet égard, la reconnaissance académique des diplômes apparaît comme le moyen idéal, mais peut-être irréalisable, de favoriser la mobilité des étudiants.

II. - L'IMPOSSIBLE RECONNAISSANCE ACADEMIQUE GÉNÉRALISÉE DES PÉRIODES D'ÉTUDES

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il existe une convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (1). Tous les Etats 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 (2), tandis que la convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires prévoit la reconnaissance académique des titres universitaires étrangers (3). La première a été ratifiée par tous les Etats membres de la C.E.E. (sauf la Grèce), la seconde également (sauf la Grèce et le Luxembourg), mais les termes de ces conventions sont si peu précis qu'il s'agit plutôt d'une exhortation collective à progresser dans la voie de la reconnaissance mutuelle.

Concurremment à l'harmonisation, finalement lente et malaisée, des conditions de formation conduisant à des professions réglementées, 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 Etats membres (4).

Des travaux se poursuivent 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 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'études (semestres ou années universitaires, propédeutiques, diplômes de premier ou deuxième cycle quand les études sont divisées comme en France, ou encore diplômes d'écoles supérieures, stages « qualifiants »...), obtenus dans un Etat membre pour poursuivre ces études dans un autre Etat de la Communauté et s'insérer dans un cursus universitaire de cet Etat.

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

(1) Série des traités européens n° 15, Paris 11 décembre 1953 - Protocole de cette convention - Série des traités européens n° 49, Strasbourg 3 mars 1964.

(2) Série des traités européens n° 21, Paris 15 décembre 1956.

(3) Série des traités européens n° 32, Paris 14 décembre 1959.

(4) La Commission a par ailleurs soumis au Conseil une proposition de directive sur un « système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur », dont le titre 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 Etat membre, dès lors que cette capacité a été reconnue dans un Etat de la Communauté et selon les règles propres à cet Etat, ses exigences plus ou moins grandes quant à la formation, aux diplômes... (cf. communication de la Commission au Conseil (Com. 81/186 final) et rapports de M. Olaf Schwencke P.E. 80-077 et de Mme Elise Boot P.E. 77-091 des 17 septembre 1982 et 13 février 1984 et conclusions adoptées par la délégation, le 10 avril 1986 sur le rapport de M. Michel Miroudot, Doc. Senat n° 387 - 1985-1986 - Tome II - p. 145 et suiv.).

ou poursuivre des études supérieures en France de le faire néanmoins en considération des titres déjà acquis à l'étranger.

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 », à la différence d'une reconnaissance valant habilitation à exercer telle ou telle profession réglementée.

De façon générale, la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études effectuées à l'étranger peut se faire selon deux méthodes :

— l'une fondée sur une réglementation générale qui fixe la correspondance entre tels diplômes d'un Etat membre et tels diplômes d'un autre Etat. Les équivalences ainsi définies ont une portée générale (1) limitant ou supprimant la faculté d'appréciation des établissements d'accueil ;

— l'autre fondée sur l'examen individuel des dossiers des candidats par chaque établissement.

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 (2).

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 », « stages qualifiants », et autres « modules » parachés, 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 (3). Or, cette diversité est bien évidemment beaucoup plus grande encore entre tous les cursus européens.

Etablir un système généralisé d'équivalences entre l'ensemble des « certificats, titres et diplômes » délivrés par les douze Etats 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 est 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'Etat

(1) Eventuellement consacrées par des accords bilatéraux, soit entre universités, soit entre Etats. Ainsi, la France et l'Italie ont-elles conclu de tels accords.

(2) 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.

(3) Ainsi, un diplôme de l'Ecole du Louvre peut-il être pris en compte pour dispenser de X unités de valeur d'histoire, et de certaines unités déterminées mais ne conférer aucune équivalence en chimie ou en langue et civilisation anglaises...

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.

Consciente sans doute de la difficulté de faire aboutir la proposition de directive relative à un système généralisé de reconnaissance académique des diplômes, la Commission a parallèlement préparé un projet qui peut apparaître comme une alternative à cette proposition de directive, moins solennel sans doute puisqu'il ne s'agit que d'un programme, échelonné dans le temps mais dont la mise en œuvre devrait s'avérer moins complexe.

III. — LE PROGRAMME ERASMUS

S'appuyant sur les expériences déjà menées dans le cadre du programme de coopération universitaire défini en 1976, la Commission a élaboré le programme Erasmus (1) pour donner une nouvelle impulsion aux actions entreprises en faveur de la mobilité des étudiants à l'intérieur de la Communauté. Certaines dispositions proposées ont suscité des réticences, mais l'importance de l'enjeu, d'ailleurs sans cesse rappelée, justifie à l'évidence la relance de ce programme.

A. — Le contenu de la proposition de décision de la Commission.

1. — *Fondement juridique.*

La proposition de décision ne vise, dans le Traité de Rome, que l'article 128 qui dispose :

« Art. 128. — Sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du Marché commun. »

Elle vise également une décision du Conseil du 2 avril 1963 portant établissement des principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle et, subsidiairement, la résolution du Conseil de 1976, comprenant des actions en faveur de la coopération universitaire.

La seule référence qui a pu être trouvée aux compétences communautaires est donc celle de la formation professionnelle, dont au surplus le Traité n'attribue au Conseil que la fixation des principes généraux.

2. — *Champ d'application.*

— *ratione materiae* : le programme intéresse tous les types d'établissements supérieurs, quelle que soit leur appellation (2) dans les Etats membres, et pas seulement les universités ;

— *ratione temporis* : le programme se propose d'atteindre un quota d'au moins 10 % des étudiants inscrits à partir de 1992, mais ne définit précisément les moyens de sa mise en œuvre que pour la première phase de 1987 à 1989.

(1) Transmis au Conseil le 3 janvier 1986.

(2) Et semble-t-il leur statut, public ou privé.

3. - *Les objectifs.*

Il s'agit, outre de promouvoir la coopération entre les établissements :

- de permettre à un nombre croissant d'étudiants, atteignant au minimum les 10 % à partir de 1992, d'intégrer dans leur formation une période d'études reconnue dans un autre Etat membre ;
- de mettre en valeur tout le potentiel intellectuel des universités de la Communauté grâce à une plus grande mobilité du personnel enseignant.

4. - *Les actions.*

- Aides directes à la mobilité des étudiants : bourses de la Communauté européenne et séminaires intensifs. La Communauté versera aux étudiants acquérant une formation initiale en effectuant une période d'études dans un autre Etat membre une aide financière.

Deux types de bourses sont prévus : les unes, partielles, les autres couvrant la totalité des frais. Ces deux types de bourses seraient gérés par les autorités compétentes de chaque Etat membre, chacun d'entre eux recevant des objectifs quantitatifs proportionnels à sa population estudiantine (évitant ainsi que le système ne favorise des migrations destabilisatrices pour les systèmes éducatifs des pays d'accueil).

- En outre, les aides seraient allouées aux universités qui organisent des séminaires intensifs de courte durée à l'attention d'étudiants de plusieurs pays de la Communauté européenne.

- Mise en place d'un réseau universitaire européen : la Communauté mettra sur pied un réseau d'universités permettant des échanges d'étudiants, par le biais notamment de programmes interuniversitaires d'échanges d'étudiants. Priorité sera donnée aux programmes comportant une période intégrée d'études reconnue dans un autre Etat membre. Les universités participantes recevront une aide annuelle spécifique.

- Contribution à la reconnaissance académique des diplômes : la Commission reprend là l'idée de la directive, mais sous la forme d'une incitation à la mise en place d'un « système européen d'unités capitalisables dites « crédits académiques », transférables dans toute la Communauté » (E.C.T.S.) ; elle prévoit encore le développement de l'actuel réseau communautaire des centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études, et enfin encourage la définition de curricula communs qui seraient définis par accord entre établissements des différents Etats membres.

Ainsi, des écoles de commerce international pourraient convenir d'intégrer dans les cursus au préalable rendus parallèles, des périodes d'études effectuées dans l'établissement « jumelé ». Comment ne pas voir le bénéfice que retireraient les étudiants de ces établissements, d'un semestre à Munich, d'un autre à Londres, d'un autre enfin à Paris ou Milan ? Pour ne rien dire du bénéfice, pour les futurs professeurs, d'une période d'études dans le pays dont ils se préparent à enseigner la langue (alors que ces périodes sont, au moins universitairement parlant, actuellement perdues pour un futur agrégé français par exemple, qui doit acquérir ses unités de valeur de philologie anglaise... dans une université française, française seulement. La reconnaissance de la période d'études à l'étranger devrait, il est vrai, prendre la forme d'une dispense de cours et respecter, au moins formellement, le principe du monopole de collation des grades de l'université française).

- Mesures complémentaires pour promouvoir la mobilité des étudiants dans la Communauté : diverses mesures sont en outre prévues pour encourager les échanges interuniversitaires d'enseignants et les invitations d'enseignants d'autres Etats membres pour des séries de conférences, pour diffuser aussi l'information sur les enseignements. Enfin, il est prévu d'instituer des « Prix Erasmus attribués aux étudiants et au personnel enseignant ayant apporté une contribution remarquable au développement de la coopération universitaire dans la Communauté ».

5. — *Les moyens.*

a) *Structures :*

La proposition de décision prévoit que c'est la Commission qui exécuterait le programme, assistée d'un comité composé de deux représentants par Etat membre, dont au moins un appartenant au monde académique, nommés par la Commission sur proposition de l'Etat membre concerné, et présidé par un représentant de la Commission.

Le secrétariat du comité serait assuré par la Commission qui présenterait un rapport au Parlement et au Conseil à l'issue des trois premières années de mise en œuvre.

Dans l'intérêt même du succès du programme et afin de désarmer les critiques dont il a fait l'objet (1) et qui en ont retardé l'adoption, une gestion calquée sur celle des actions communautaires de promotion de la mobilité universitaires déjà menées à bien serait sans doute préférable, faisant largement appel à la coordination des institutions nationales et leur déléguant la gestion des bourses, la Commission n'ayant ni vocation, ni structures aptes à se substituer aux différents services de bourses, dès lors que les critères d'attribution respecteraient les définitions du programme ainsi que les quotas d'inscrits.

b) *Financement.*

C'est, semble-t-il, la difficulté sur laquelle a échoué jusqu'à présent la conclusion d'un accord au sein du Conseil. La Commission prévoyait en effet une enveloppe financière de 175 millions d'ECU pour les trois premières années de réalisation du programme (de 1987 à 1989), dont 100 millions pour les bourses allouées aux étudiants. Pour lever les réticences des principaux Etats membres, un compromis pourrait ramener cette enveloppe à 100 millions d'ECU qui se répartiraient par moitié entre les bourses d'études d'une part, et les autres actions d'autre part.

Cette nouvelle présentation pourrait être discutée avant la fin du premier semestre de 1987 et permettre un démarrage pas trop différé du programme.

Il serait d'autant plus souhaitable que ce compromis recueille l'accord de tous les Etats membres que l'importance de l'enjeu ne doit pas être perdue de vue. L'enracinement du sentiment d'appartenance communautaire dépend sans doute de la réalisation de programmes comme Erasmus, plus porteurs d'espérance, on en conviendra, et pour les jeunes générations en particulier, que les « marathons » agricoles ou les péripéties du système monétaire européen.

B. — *Une relance nécessaire.*

L'unanimité des Etats membres lors du lancement de l'idée même de coopération universitaire européenne, d'ailleurs réitérée à maintes reprises, fait espérer que soient surmontés les obstacles actuels et que progresse une entreprise contribuant à édifier l'« Europe des hommes » que vise le « Livre bleu pour une Europe de l'éducation et de la culture » publié fin mars 1987 par le Gouvernement français.

1. — *Une ambition maintes fois réaffirmée.*

A partir de l'expérience entreprise en 1976, l'idée de développer la coopération interuniversitaire s'est peu à peu affirmée.

La première formulation solennelle est sans doute celle que contient la « déclaration sur l'union européenne » du Conseil réuni à Stuttgart le 19 juin 1983. Dans le chapitre intitulé « Champ d'action

(1) Tant les critiques qui visent la non-compétence communautaire en matière d'éducation que les réticences devant le coût des actions proposées et, plus généralement, la dette financière communautaire.

des Communautés européennes » (1), la déclaration consacre un paragraphe à la « coopération culturelle » qui prévoit d'encourager « une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement supérieur, y compris les échanges de professeurs et d'étudiants ; ».

A la suite du Conseil européen de Fontainebleau des 25-26 juin 1984 instituant un « comité *ad hoc* » chargé de proposer des actions propres à renforcer et promouvoir l'identité et l'image de l'Europe », le rapport sur « l'Europe des citoyens », présenté au Conseil en mars 1985 par le président du comité, M. Adonino, esquissait ainsi le développement de la coopération interuniversitaire :

« Les établissements d'enseignement supérieur et les universités bénéficient d'une large autonomie. Il faut donc prendre comme point de départ le fait qu'un rôle déterminant en la matière doit être dévolu aux établissements concernés ».

Le comité propose en conséquence au Conseil européen que les discussions dans le cadre des réunions du Conseil et des ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil sur la coopération interuniversitaire soient poursuivies et que soit adressée aux universités et établissements d'enseignement supérieur une invitation pressante à instaurer une coopération allant au-delà des frontières et visant à permettre aux étudiants, en particulier à ceux qui sont concernés par la connaissance des langues et les études européennes, de suivre une partie de leur formation dans un établissement situé dans un autre Etat membre que le leur.

Enfin, le Conseil invite les autorités compétentes :

— « à mettre en œuvre à partir de l'expérience acquise, un programme interuniversitaire européen approfondi d'échanges et d'études visant à faire bénéficier de cette possibilité une partie significative de la population estudiantine de la Communauté :

— « à examiner la possibilité de mettre en place un système européen de crédit académique transférable dans toute la Communauté (« European Academic Credit Transfer System »). « Ce système pourrait être mis en œuvre par des accords bilatéraux ou de manière volontariste par les universités et les établissements d'enseignement supérieur qui, par des arrangements entre eux, préciseront les modalités de la reconnaissance académique de tels crédits.

Ces propositions sont donc à l'origine directe du texte de la Commission, mais on notera qu'elles se réfèrent à l'autonomie des établissements et suggèrent une coopération à leur initiative, enfin qu'elles sont muettes quant aux structures et aux financements éventuels, désignant prudemment les « autorités compétentes » comme responsables de la mise en œuvre du programme de coopération et du système de crédits académiques.

Les propositions du rapport Adonino sur « l'Europe des citoyens » ont été formellement approuvées lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 1985 à Milan qui, sur cette base, a donné mandat au Conseil et à la Commission, chacun dans le cadre de ses compétences, de formuler les actions proposées.

Parallèlement à ces déclarations solennelles, le 1^{er} juin 1983 le Conseil et les ministres de l'éducation adoptaient des conclusions en faveur de l'accroissement de la mobilité dans l'enseignement supérieur, intention confirmée par le Conseil, dans la même formation, le 3 juin 1985.

Sur la base de ces déclarations, la Commission devait exposer ainsi ses intentions dans le « Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur » approuvé par le Conseil européen en juin 1985 (2) : « La Commission a l'intention d'accroître son appui aux programmes de coopération entre établissements d'enseignement supérieur dans les différents Etats membres afin de promouvoir la mobilité des étudiants, de faciliter la reconnaissance académique des diplômes et de contribuer à l'acquisition d'une expérience européenne chez des jeunes qui deviendront les acteurs de la vie économique communautaire de demain. A la fin de l'année, la Commission présentera de nouvelles propositions à cet égard, notamment en ce qui concerne un système communautaire de bourses pour étudiants qui souhaitent faire une partie de leurs études dans un autre Etat membre. »

(1) On notera cependant l'embaras de la formulation qui évoque successivement « la complémentarité » avec l'action de la Communauté », la compétence du Conseil de l'Europe et enfin « les dispositions constitutionnelles respectives » soulignant ainsi la fragilité de la base juridique d'interventions communautaires qui ressortissent plus, dans le silence du Traité, à la coopération intergouvernementale qu'à une politique communautaire proprement dite.

(2) Et mentionné dans une déclaration annexée à l'Acte unique européen comme base des décisions nécessaires à l'achèvement du marché intérieur d'ici au 1^{er} janvier 1992.

La Commission allait ainsi préparer la proposition de directive sur le programme Erasmus, transmise au Conseil dès le 3 janvier 1986.

Ayant bientôt recueilli l'avis favorable du Comité économique et social (1) et du Parlement européen (2), qui confirme ses résolutions des 13 et 14 mars 1984, le programme était examiné par le Conseil le 9 juin 1986. Si les objectifs étaient confirmés, le Conseil donnait au Comité de l'éducation mandat d'examiner les possibilités d'extension des accords entre universités dans le cadre du réseau européen et d'examiner « les moyens d'éviter la création de nouvelles structures lourdes ».

Le 28 novembre 1986, le Conseil et les ministres de l'éducation examinaient de nouveau la proposition de directive. Mais la proposition n'était pas adoptée, notamment en raison des réserves des représentants du Royaume-Uni, de la R.F.A. et de la France, réserves tenant essentiellement au montant de l'enveloppe financière, aux structures de gestion et au fondement juridique. La Commission préférait retirer sa proposition plutôt que d'adopter un compromis sur la base d'une diminution de l'enveloppe financière, de la coordination des structures nationales compétentes et de la référence à l'article 235 du Traité.

Le Parlement européen adoptait le 10 décembre 1986 une résolution demandant « l'adoption intégrale du programme et sa mise en œuvre dans les plus brefs délais ». De son côté, le Conseil européen réuni à Londres les 5 et 6 décembre 1986 réaffirmait leur volonté d'aboutir à court terme sur ce programme, volonté que la présidence belge a fait sienne pour son programme d'action pendant le premier semestre de 1987.

La Commission a alors exprimé son intention de représenter la proposition de directive qui devait être à nouveau examinée par le Conseil le 14 mai 1987. Il faut espérer que la Commission pourra proposer des adaptations répondant aux objections du Conseil afin que le programme puisse faire enfin l'objet d'un accord de tous les Etats membres.

2. — Des obstacles surmontables.

L'obstacle le plus évident est celui qui touche au montant de l'enveloppe financière prévue ; mais, de même qu'un accord a pu se faire sur le programme Comett (3) pour lequel les propositions initiales de la Commission se sont finalement approchées des souhaits du Conseil et ont permis ainsi l'adoption du programme, un compromis pourrait être trouvé à la fois sur le montant total de sommes consacrées à la première phase du programme, soit 100 millions d'ECU pour trois ans, et sur l'allocation de bourses dès la première année, à condition que celles-ci soient liées à l'inscription dans un établissement participant effectivement au programme pour un cycle d'études sanctionné par un diplôme reconnu par l'université du pays d'origine de l'étudiant (4). De même, la reconnaissance du rôle consultatif du Comité et de la fonction de coordination de la Commission à partir des structures nationales compétentes (5), enfin, l'affirmation de l'initiative des établissements en matière d'accords d'équivalences ou de programmes communs, devraient désarmer les préventions exprimées par le Conseil à l'égard du développement de nouvelles structures (et plus particulièrement des Etats membres qui dénie toute compétence communautaire en matière d'éducation).

Enfin, quant à la base juridique, la seule mention de l'article 128 dans la proposition de la Commission est sans doute insuffisante (et fragilise d'autant le programme si on entendait faire adopter sur cette seule base et par conséquent à la majorité simple des engagements pour 175 millions d'ECU !)

(1) Le 2 avril 1987. Dans cet avis, le Comité reconnaît cependant qu'il existe des « obstacles sérieux » comme les problèmes de financement ou la question de la reconnaissance des diplômes.

(2) Le 16 mai 1986, le Parlement se félicitait du contenu du projet, demandant cependant à la Commission de rechercher les causes de distorsion dues aux nombreux *clausus* en vigueur dans certaines filières nationales, et celles qui pourraient résulter des différences de régime de sécurité sociale, qui appelleraient sans doute une harmonisation.

(3) Programme de coopération industrie-universités en matière de nouvelles technologies, ramené de 85 millions d'ECU à 45 millions d'ECU pour quatre ans.

(4) Selon l'amendement préparé par les services du Conseil, afin d'éviter tout gaspillage hors des filières reconnues.

(5) L'énoncé des actions annexé à la proposition de décision, indique d'ailleurs que les deux types de bourses créés « seront gérés par les autorités compétentes de chaque Etat membre, chacun d'entre eux recevant des objectifs quantitatifs proportionnels à sa population étudiante ».

en effet, c'est par une interprétation audacieuse de cet article qu'on rangerait toutes les dispositions du programme, montant et répartition de boursés, structure de la coopération interuniversités ou mécanisme des équivalences, parmi les « principes généraux d'une politique commune de formation professionnelle », seuls visés par l'article 128.

Un visa complémentaire faisant référence à l'article 235 (1) donnerait une base assurément plus solide aux futures propositions de la Commission ainsi qu'aux décisions du Conseil et dès lors faciliterait l'accord des Etats membres encore réticents, notamment pour des raisons institutionnelles (2).

On peut espérer que les solutions aux difficultés qui ont retardé jusqu'à présent l'adoption du programme seront rapidement trouvées car la volonté politique d'aboutir semble se manifester à nouveau et que la présidence belge déclarant faire de cette adoption « un test pour l'instauration de l'Europe des citoyens », aimerait sans nul doute lier ce succès à sa présence à la tête du Conseil.

3. — *Un meilleur climat politique.*

Les objectifs du programme Erasmus ont été réaffirmés lors du sommet européen de Londres les 5 et 6 décembre 1986, peu après l'échec du Conseil « éducation » du 28 novembre, manifestant ainsi que, si certaines propositions devaient être « affinées dans le souci d'une plus grande efficacité » (3), il n'était nullement question d'abandon.

— Le « Livre bleu pour une Europe de l'éducation et de la culture » publié par le Gouvernement français.

On trouvera encore un élément encourageant dans la publication de ce document par le Gouvernement français en mars 1987. Evoquant le trentième anniversaire du Traité de Rome, l'introduction de ce « Livre bleu » en présente ainsi les objectifs :

« L'union représente la volonté qui nous anime de vivre fraternellement entre Européens.

« Elle seule peut nous permettre de remplir notre mission face à l'ensemble du monde : faire rayonner nos valeurs de démocratie, notre culture centrée sur le sens de l'humain et sur le respect des droits de l'individu.

« Notre Communauté n'est, en effet, pas une Communauté purement économique.

« Elle doit d'abord et surtout être une Communauté d'hommes.

« Nous devons construire cette « Europe des hommes ».

« Faut-il rappeler cette évidence qu'une communauté est d'abord fondée sur des idéaux partagés, sur une civilisation et sur une culture qui constituent sa richesse collective ?

« Nous avons le devoir d'apporter à notre Europe un supplément d'âme. Nous le pouvons en faisant progresser l'Europe de l'éducation et de la culture.

« Ce programme tire la leçon de plusieurs années d'insuccès de la coopération européenne en matière d'éducation et de culture.

« Trop souvent, des divergences juridiques ou institutionnelles ont fait obstacle aux initiatives proposées par les Etats membres ou la Commission dans ce domaine.

« Pour dépasser ces divergences, le Gouvernement français propose d'avancer dans le cadre de solutions reposant sur le volontariat. Cette coopération « à géométrie variable » constitue un moyen pour progresser rapidement et permettre l'extension aux Douze des actions engagées, dans un premier temps, par les Etats membres les plus intéressés. »

(1) « Art. 235. — Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

(2) La R.F.A. en particulier.

(3) Pour reprendre les termes de la réponse du ministre de l'éducation nationale à un sénateur, M. Olivier Roux, cf. J.O. Questions Sénat 19 février 1987.

S'agissant de l'éducation, les propositions tendent :

- d'abord à développer la pratique effective des langues européennes, gage de la compréhension entre nos peuples et de la communication entre nos cultures ;
- à mettre en valeur l'identité européenne dans les programmes scolaires, notamment dans l'enseignement de l'histoire, de la littérature, des arts ;
- enfin, à accroître la mobilité et les échanges scolaires afin de développer chez les jeunes la conscience d'être de véritables citoyens de l'Europe.

« L'ensemble de ces propositions tend à développer, chez les élèves et les étudiants le sentiment d'appartenir à une même communauté. »

Pour permettre de nouveaux progrès dans cette voie, le Livre bleu envisage une « approche très pragmatique », en effet, « plutôt que de s'interroger sur les structures juridiques (Conseil de l'Europe, Communauté, fondation européenne, accords internationaux particuliers entre gouvernements) il convient de rechercher le consensus qui existe sur quelques actions concrètes, susceptibles d'être mises en œuvre à bref délai. »

Enfin, les coopérations envisagées devront, chaque fois que cela permettra la mise en œuvre rapide et efficace de mesures concrètes, être engagées sur la base du volontariat.

Cela signifie que, plutôt que de s'épuiser à rechercher un accord à douze sur les principes et chacune des modalités, on s'efforcera de mettre en œuvre rapidement des actions « à la carte », avec les Etats membres qui le souhaiteront, selon le modèle d'Airbus ou d'Eurêka.

« L'Europe de l'éducation ne pourra donc progresser que si l'ensemble des cadres institutionnels et des outils de coopération disponibles sont mieux coordonnés et si des synergies sont recherchées entre les différentes actions menées dans un cadre bilatéral.

« En premier lieu, cela veut dire que les obstacles rencontrés jusqu'ici ne doivent pas dissuader les institutions de la Communauté, et notamment la Commission, de donner une impulsion nouvelle à leurs travaux.

« Cela veut dire, en deuxième lieu, qu'il ne faut pas refuser d'agir dans d'autres cadres que celui des institutions communautaires, chaque fois que l'absence de compétence juridique de la Communauté, l'inadéquation des financements communautaires ou le manque d'intérêt d'un ou plusieurs Etats membres pour une action jugée essentielle par d'autres empêchent ou retardent la concrétisation d'une initiative nouvelle en faveur de l'Europe de l'éducation.

« En troisième lieu, des passerelles doivent être aménagées entre le cadre communautaire et les différents autres cadres, soit de coopération intergouvernementale à Douze, soit de coopération bi- ou multilatérale, soit encore de coopération directe entre organismes publics ou privés à vocation éducative.

« L'objectif doit être de progresser vers une Europe de l'éducation partout où c'est possible, dès que c'est possible, sans laisser les difficultés rencontrées dans un cadre institutionnel donné bloquer les avancées réalisables dans d'autres enceintes, ou selon d'autres méthodes.

« Les Douze devraient ainsi pouvoir rapidement mener des actions pragmatiques, plus souvent incitatives qu'obligatoires et s'appuyant le plus possible sur des solutions décentralisées. »

L'action commune porterait sur trois thèmes principaux :

- l'enseignement des langues ;
- la mise en valeur de la dimension européenne ;
- l'accroissement de la mobilité et des échanges.

A ce sujet, le Livre-bleu précise que « la mobilité des étudiants et des professeurs de l'enseignement supérieur pourra être accrue lorsque l'adoption du programme « Erasmus » permettra de renforcer les actions bilatérales déjà engagées. Ces efforts devront être poursuivis et renforcés », ainsi que ceux engagés dans le cadre du Conseil de l'Europe (échanges de chercheurs entre laboratoires) ou à la suite d'accords bilatéraux.

— Le plan d'action de la Commission de préparation à la vie adulte et professionnelle (1).

La Commission, de son côté, a publié en mars 1987 un programme d'action, étalé sur cinq ans, de 1987 à 1991, et chiffré à 31 millions d'ECU.

Répondant, lui aussi, au mandat du Conseil européen de Milan, ce nouveau programme a pour objectif fondamental « de promouvoir l'extension, l'amélioration et la diversification des possibilités d'éducation et de formation professionnelle, de manière à assurer aux plus de 53 millions de jeunes de la Communauté âgés de 14 à 25 ans qui le souhaitent, une et si possible deux années de formation professionnelle en plus de leur scolarité obligatoire. »

Le programme d'action prévoit la mise en œuvre au niveau communautaire pendant la durée du programme (1987-1992) des mesures suivantes :

— mise sur pied d'un « réseau européen d'initiatives de partenariats de formation » reliant des projets des différents Etats membres. Il s'agit d'offrir un soutien complémentaire à des initiatives de partenariat dans l'éducation et la formation professionnelle qui :

● comportent un engagement clair sur la mobilisation des ressources des secteurs public, privé et associatif, en vue d'apporter une réponse coopérative ou intégrée aux besoins d'orientation, d'éducation et de formation professionnelles des jeunes,

● démontrent une volonté de s'associer, par exemple par des jumelages, à des initiatives similaires dans d'autres Etats membres, et de jouer un rôle actif dans le réseau impulsé (sic) au niveau communautaire. »

Outre ce réseau seraient prévus :

- « l'assistance technique dans le domaine de la formation professionnelle ;
- « des recherches comparatives sur des questions d'éducation et de formation professionnelles ;
- « le cofinancement d'examen longitudinaux de l'impact des programmes de formation pour les jeunes ;
- « l'examen de l'évolution des qualifications professionnelles ;
- « un soutien à des projets novateurs d'information sur le passage de l'école à la vie active ;
- « un soutien à des initiatives de jeunes favorisant chez ces derniers la capacité d'entreprendre, la créativité et le sens des responsabilités ;
- « des échanges de spécialistes de formation ;
- « des conférences européennes et réexamen de la mise en œuvre de la décision du Conseil. »

Enfin, la Commission prévoit de mettre en œuvre des mesures complémentaires, visant notamment :

- « la dissémination de l'information et l'échange d'expériences ;
- « l'interaction par un travail en réseau, à l'intention des partenariats de formation, des projets d'information jeunes et des initiatives jeunes ;
- « le suivi et l'analyse au niveau communautaire ;
- « l'assistance à l'organisation de séminaires, conférences et projets spécifiques de coopération. »

S'adressant aux jeunes en fin de scolarité et aux jeunes adultes, ce programme se combinerait avec les autres actions comme Comett ou Erasmus, le forum européen de la jeunesse, etc.

Pour ce nouveau programme, la Commission évalue le coût à 4.225.000 ECU pour 1987, soit la première année. Les dépenses pour les années suivantes sont estimées à 8,030 millions d'ECU en 1988, 8,5 millions en 1989, 9,3 millions en 1990 et 10 millions en 1991.

(1) Cf. Document Com. (87) 90.

La Commission fait ainsi preuve de grandes ambitions en matière d'éducation, bravant les objections financières comme les difficultés institutionnelles. Il y aura probablement là les termes d'un nouveau débat sur l'extension des politiques communes, et par conséquent leur financement.

C'est sans doute à juste titre que M. Marin, vice-président de la Commission, reprenant d'ailleurs un thème exposé par M. Andemans en qualité de président du Conseil, a pu déclarer que l'adoption du projet Erasmus serait « un test pour l'idée de l'Europe des citoyens ».

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 23 AVRIL 1987

Considérant qu'il existe une très ancienne tradition d'échanges entre les universités européennes, et que son renouvellement serait non seulement profitable au rayonnement intellectuel mais un élément déterminant de l'instauration de l'« Europe des hommes » ;

Considérant que le développement d'un sentiment d'appartenance à l'ensemble européen résultera plus sûrement de la prise de conscience de solidarités culturelles que de laborieuses négociations monétaires et agricoles ou de l'harmonisation de normes techniques ;

Considérant que cette conscience européenne doit d'abord être développée dans la jeunesse et que les nombreuses expériences d'échanges déjà menées ont fait largement la preuve de leur efficacité à cet égard ;

Soulignant en particulier l'effet déterminant de ces échanges en cours de formation pour faire progresser la reconnaissance mutuelle des titres et habilitations professionnels, et par conséquent pour réaliser pleinement la liberté d'établissement prévue par le Traité de Rome et réaffirmée comme un des éléments de l'instauration du grand marché intérieur ;

Mais consciente de la nécessaire modération des dépenses communautaires ;

Consciente aussi de l'inopportunité d'introduire des rigidités dans les systèmes éducatifs des Etats membres, qui doivent offrir //les séquences très diversifiées de formation et les adapter aussi rapidement que possible aux évolutions du marché de l'emploi ;

Considérant que cette diversification et cette adaptabilité s'opposent sans doute à une définition rigide et préfixe d'équivalences généralisées, qui supposerait d'ailleurs la combinaison de centaines de milliers de données,

La délégation,

— réaffirme l'intérêt du programme Erasmus pour favoriser la mobilité des étudiants, y voyant un ferment du renouveau de la conscience européenne, ainsi qu'un élément important de l'Europe des hommes ;

— estime que le développement de ce programme est nécessaire à la pleine réalisation de la liberté d'établissement, et par conséquent du grand marché intérieur ;

— souhaite que les gouvernements des Etats membres confirment par leur engagement effectif les déclarations réitérées des Conseils européens en faveur du programme Erasmus ;

— souhaite qu'un accord soit trouvé sur le financement du programme, compatible à la fois avec la modération des dépenses communautaires et l'ambition affirmée par les gouvernements qui ont encouragé le projet ;

— considère que, si la définition rigide d'un système généralisé d'équivalences s'oppose à l'autonomie des établissements et pourrait contrarier la nécessaire adaptabilité ainsi que la diversification des formations universitaires, un accord minimum devrait sans doute s'établir sur la reconnaissance mutuelle, à un niveau élevé, d'un certificat de fin d'études secondaires, permettant de solliciter dans n'importe quel Etat membre l'accès à l'enseignement supérieur ;

— approuve la proposition d'accords entre établissements dans le cadre du réseau communautaire d'information sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ; et rappelle l'indispensable ouverture des universités au développement de ce programme ;

— approuve également le développement de curricula partiellement ou totalement communs définis par accord entre universités ou grandes écoles ;

— approuve de même le développement des échanges d'enseignants et l'inscription de moyens spécifiques pour les favoriser ;

— se félicite de la déclaration de M. Jacques Chirac, Premier ministre, le 15 avril 1987 indiquant au Sénat que la France aurait une position positive à l'égard du projet Erasmus lors des prochaines discussions à Bruxelles ;

— approuve les propositions du gouvernement français exposées dans le « Livre bleu pour une Europe de l'éducation et de la culture », et plus particulièrement les 17 actions en matière d'éducation ;

— espère, en conséquence, que le Conseil décidera sans tarder la mise en œuvre d'un programme particulièrement porteur d'espérance pour l'édification d'une véritable Communauté européenne.

La délégation charge son président de bien vouloir transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la Commission des affaires culturelles et de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

CHAPITRE III RELATIONS EXTERIEURES

LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LE JAPON

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, Sénateur.

- I. — DES DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS
- II. — LES CAUSES SPÉCIFIQUES DU DÉSÉQUILIBRE DES ÉCHANGES
- III. — UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 AVRIL 1987

*
* *

La C.E.E. (320 millions d'habitants), les Etats-Unis (220 millions) et le Japon (116 millions) sont les trois principaux partenaires de l'économie occidentale.

Ensemble, la C.E.E. et le Japon représentent environ 40 % du produit brut mondial et 40 % des échanges internationaux. Avec ses 320.000.000 clients, la Communauté est le plus grand marché du monde. La population japonaise représente un peu plus du tiers et celle des Etats-Unis un peu plus des deux tiers de la population de la Communauté. Pourtant, le Japon échange trois fois plus de biens et services avec les Etats-Unis qu'avec la Communauté. Mais surtout les échanges entre la Communauté et le Japon connaissent un déficit en faveur des exportations japonaises vers les pays de la C.E.E., déficit qui va en s'accroissant depuis un quart de siècle et semble même s'aggraver dans la période la plus récente, alors même qu'une concertation s'est peu à peu établie en vue de remédier à ces déséquilibres.

L'observation des relations économiques entre la Communauté et le Japon montre que ces tendances qui vont en s'accroissant révèlent des problèmes structurels. Les conséquences sérieuses des déséquilibres constatés, non seulement pour les économies européennes mais, à terme, pour celle du Japon lui-même, et plus généralement pour la prospérité des pays développés et le développement économique d'ensemble justifient qu'on en recherche les causes, qu'on évalue aussi l'efficacité (ou l'inefficacité) des mesures correctives déjà prises afin de dégager les orientations souhaitables.

I. — DES DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS

L'aggravation continue du déséquilibre des échanges entre la Communauté européenne et le Japon démontre qu'il ne s'agit pas du résultat accidentel d'aléas du marché mais bien d'une « tendance lourde ».

Ce déséquilibre est néfaste pour les économies européennes tant par sa mesure quantitative que par sa structure qualitative.

A. — Quelques éléments quantitatifs.

Évalué à 0,5 milliards d'ECU en 1970, le déficit des échanges C.E.E.-Japon s'établissait à 10,6 milliards en 1981, à 13 milliards en 1983, à 15,5 milliards en 1984, à 17 milliards en 1985, faisant encore un bond puisque le déficit serait de 22 milliards d'ECU pour 1986.

En terme de taux de couverture des échanges, le déséquilibre est tout aussi frappant et la tendance à l'aggravation du déficit assez nette.

Ainsi, après une période qui avait laissé espérer au moins une stabilisation, l'excédent japonais a augmenté de 37,1 % entre 1984 et 1985. L'année 1986 confirme cette tendance puisque les exportations japonaises ont crû de 56 % pendant les huit premiers mois tandis que les importations en provenance de la C.E.E. en augmentation elles aussi ne croissaient cependant que de 39 %. L'augmentation du déficit en 1986 par rapport à 1985 pourrait s'établir à 30 %.

ÉCHANGES BILATÉRAUX C.E.E.-JAPON (EUROSTAT)

(En millions de dollars.)

	Importations du Japon		Exportations au Japon		Balance	Taux de couverture
	Mio \$	Evolution	Mio \$	Evolution	Mio \$	Pourcentage
	1973	4.427	+ 40	2.856	+ 69	- 1.571
1974	5.461	+ 23	3.334	+ 17	- 2.127	61
1975	6.433	+ 18	2.800	- 16	- 3.633	44
1976	7.892	+ 23	3.067	+ 10	- 4.825	39
1977	9.786	+ 24	3.551	+ 16	- 6.235	36
1978	12.099	+ 24	4.782	+ 35	- 7.316	40
1979	14.185	+ 17	6.390	+ 34	- 7.795	45
1980	18.526	+ 31	6.387	0	- 12.139	34
1981	18.091	- 2	6.257	- 2	- 11.834	35
1982	17.587	- 3	6.180	- 1	- 11.407	35
1983	18.285	+ 4	6.489	+ 5	- 11.786	35
1984	19.301	+ 5	7.076	+ 9	- 12.225	37
1985	20.719	+ 7	7.723	+ 9	- 12.996	37

ÉCHANGES BILATÉRAUX C.E.E.-JAPON (ministère des finances)

(En millions de dollars.)

	Exportations dans la C.E.E.		Importations de la C.E.E.		Balance	Taux de couverture
	Mio \$	Evolution	Mio \$	Evolution	Mio \$	Pourcentage
	1973	4.872	+ 31,9	3.193	+ 61,2	+ 1.679
1974	6.465	+ 32,7	4.020	+ 25,9	+ 2.445	161
1975	6.012	- 7,0	3.411	- 15,1	+ 2.601	176
1976	7.977	+ 32,7	3.651	+ 7,0	+ 4.326	218
1977	9.831	+ 23,2	4.233	+ 15,9	+ 5.598	232
1978	11.996	+ 22,0	6.106	+ 44,2	+ 5.890	196
1979	13.444	+ 12,1	7.656	+ 25,4	+ 5.788	176
1980	17.195	+ 27,9	7.878	+ 2,9	+ 9.317	218
1981	18.894	+ 9,9	8.552	+ 8,6	+ 10.341	221
1982	17.064	- 9,7	7.560	- 11,6	+ 9.504	226
1983	18.523	+ 8,5	8.120	+ 7,4	+ 10.403	228
1984	19.405	+ 4,8	9.334	+ 14,9	+ 10.071	208
1985	20.016	+ 3,1	8.893	+ 4,7	+ 11.123	225

En ce qui concerne plus particulièrement la France, le déficit des échanges avec le Japon est passé de 12 milliards de francs en 1983 à plus de 21 milliards en 1986, dégradation plus que proportionnelle à celle de l'ensemble des échanges de la C.E.E.

B. — Les disparités qualitatives.

La structure qualitative de ces courants d'échanges est, elle aussi, marquée par une grande disparité, et ce déséquilibre n'est pas le moins préoccupant.

En effet, si les échanges entre la C.E.E. et le Japon atteignent des valeurs importantes (en 1985, 24,5 milliards d'ECU de ventes du Japon à la C.E.E., 9 milliards de ventes de la C.E.E. au Japon), ils demeurent minimes si on les compare aux flux totaux : 2,3 % des exportations (extra) et 6,3 % des importations (extra) de la C.E.E., 10,4 % des exportations du Japon et moins de 7,4 % de ses importations.

De même, le déficit de ces échanges, au détriment de la C.E.E., représentant en 1985 environ 3,5 % des exportations totales de la C.E.E., pourrait apparaître, au sein d'un ensemble de soldes, certains positifs, d'autres négatifs, comme finalement supportable.

Mais les caractéristiques très spéciales des déséquilibres de ces échanges, et leur aggravation constante, retiennent l'attention.

Par ordre d'importance, le Japon est le quatrième fournisseur et le treizième marché de la Communauté. Les échanges bilatéraux portent principalement sur des produits industriels, même si la Communauté exporte aussi de la viande et des boissons alcooliques en quantités substantielles. Les principales exportations de la Communauté sont les produits chimiques organiques, pharmaceutiques, textiles et minéraux, des métaux non ferreux, des machines, des véhicules routiers et des vêtements. Quant au Japon, il exporte principalement des machines de bureau, du matériel de télécommunications, des appareils électriques, des véhicules routiers et du matériel photographique. Il nous vend également des produits chimiques, sidérurgiques et du caoutchouc, ainsi que des instruments de précision.

Une communication (1) de la Commission au Conseil, d'octobre 1985, insistait sur ces disparités : « Un motif supplémentaire d'inquiétude réside dans la détérioration de la qualité du commerce bilatéral, les exportations japonaises se concentrent sur une gamme restreinte de produits à haute valeur ajoutée, tandis que les importations en provenance de la Communauté ne progressent sensiblement que pour les matières premières et demi-produits. »

Cette analyse fait écho aux observations que la Délégation soumettait au Sénat (2) en 1982, et qui demeurent, quoi qu'on en ait, d'actualité : « L'Europe doit réagir pour faire face à une concurrence destructrice, qui provoque des lésions graves dans ce qu'il y a de plus précieux dans son tissu industriel. » De fait, cette menace est d'autant plus dangereuse qu'elle porte sur les secteurs les plus dynamiques, précisément ceux qui sont à ~~longs~~ ^{longs} porteurs d'avenir et de nature à régénérer les industries traditionnelles, bref ceux dont dépend la survie même de notre économie.

En effet, le Japon ne développe pas son commerce extérieur suivant les mêmes règles du jeu commercial que celui de ses concurrents.

Si la concurrence japonaise apparaît si dangereuse pour l'Europe, c'est bien parce qu'elle est d'une tout autre nature que celle à laquelle se livrent les autres pays industrialisés.

Empruntant sa logique à la politique volontariste d'industrialisation à laquelle aspirent la plupart des pays en voie de développement, cette concurrence ne porte pas sur des biens standardisés mais sur des biens à haute valeur ajoutée, ceux-là même sur lesquels les « vieux » pays industrialisés comptent pour développer et rajeunir leur appareil de production ; la menace est même d'autant plus grave que ces derniers pays ne peuvent les maîtriser par le canal de leurs firmes multinationales.

(1) Doc. Com. 85-574.

(2) Cf. Rapport de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes 1982-1983, n° 180, T. II, p. 99 et s.

Ainsi, le Japon a su importer la technologie dont il avait besoin, sans pour autant aliéner son indépendance.

Le Japon est en passe de s'assurer, sinon le monopole, du moins une position dominante dans nombre de secteurs stratégiques sur le plan du progrès technique ou de l'emploi : l'automobile, dont il est désormais le premier producteur, l'électronique grand public, ou la robotique, pour laquelle il a su importer la technologie, ou même l'informatique, domaine dans lequel il remet en cause la suprématie des Etats-Unis.

Il y a là l'amorce d'un décollage technologique : les créneaux retenus par les liaisons technologiques intersectorielles comme par le caractère porteur de la demande à laquelle ils correspondent, permettent à l'économie japonaise de bénéficier d'un effet d'entraînement qui en accélère la croissance et crée les conditions d'une domination de secteurs entiers du commerce mondial.

D'où une division du travail fondée sur une complémentarité sectorielle : le commerce extérieur japonais n'est pas seulement un troc matières premières et énergie contre produits manufacturés ; il est aussi, en ce qui concerne les seuls produits manufacturés, échange de produits non concurrents ; le Japon n'importe pour l'essentiel que ce qu'il ne produit pas — exemple : des avions — ou des technologies dont il n'existe pas l'équivalent au niveau national. Bref, les importations japonaises ne font pas concurrence à la production nationale, elles lui sont complémentaires et contribuent, à cet égard, au renforcement de la capacité compétitive de l'économie nationale. Ce comportement à l'importation est pour ainsi dire naturel, qu'il s'agisse des entreprises ou des consommateurs. Il en résulte un protectionnisme diffus si efficace qu'il n'a pas besoin de règlements ni de barrières douanières pour se matérialiser. Certes, les obstacles tarifaires et non tarifaires existent bien, notamment dans le domaine agro-alimentaire, mais ces barrières restent essentiellement d'ordre psychologique. La fermeture du marché japonais dénoncée maintes fois, à juste titre, par les Européens existe bien, et certaines réglementations gênent considérablement les exportateurs européens, notamment en ce qui concerne l'investissement direct ou l'accès au marché financier. Cependant, ce qu'il faut obtenir c'est un changement de mentalités commerciales : l'ouverture du marché japonais passe dans cette perspective par celle des esprits.

Ainsi, parce qu'elle se caractérise par une spécialisation massive au niveau sectoriel à l'exportation et par un protectionnisme diffus inscrit au plus profond des mentalités, la stratégie commerciale du Japon s'accommode bien du respect des règles formelles du G.A.T.T.

L'évolution constatée depuis n'a fait que confirmer ce diagnostic. Désormais, les exportations japonaises vers la C.E.E. (10,4 % des exportations totales japonaises) sont constituées presque exclusivement de produits manufacturés, et largement concentrées dans les secteurs les plus élaborés de la mécanique (machines et appareils électriques, électroniques et non électriques, matériel de transport) qui représente environ 80 % de leur valeur totale.

Pour une dizaine de produits, les autorités japonaises avaient donné certaines assurances d'une modération de leurs exportations vers la Communauté pour les années 1983, 1984 et 1985. Pour les magnétoscopes, les tubes de télévision en couleur et les téléviseurs, les exportations japonaises ont effectivement diminué en volume pendant cette période. En revanche, en 1984 pour les automobiles, et depuis 1985 pour les machines-outils à commande numérique et les centres d'usinage, on a noté des augmentations sensibles.

Pour d'autres produits, les exportations japonaises ont également enregistré des taux d'augmentation (en valeur) impressionnants (1).

Certaines de ces exportations, notamment pour des produits nouveaux arrivent à conquérir en peu de temps des parts de marché significatives. Elles sont quelquefois accompagnées de pratiques prédatrices, ce qui a amené l'industrie européenne à engager des plaintes au titre de la réglementation antidumping.

Bien qu'en augmentation sur la période 1982-1984, les importations japonaises en provenance de la C.E.E. demeurent à un niveau relativement faible (moins de 7 % des importations totales du Japon).

Le Japon importe en effet essentiellement des matières premières et des produits agricoles de base, que la Communauté n'exporte qu'en faibles quantités vers ce pays. Bien qu'en léger accroissement, les importations japonaises de produits manufacturés demeurent très nettement inférieures à celles de ses principaux partenaires, quelle que soit l'unité de mesure :

(1) En 1984, matériel de bureau : + 40 %, matériel de construction : + 32 %, générateurs électriques : + 26 %.

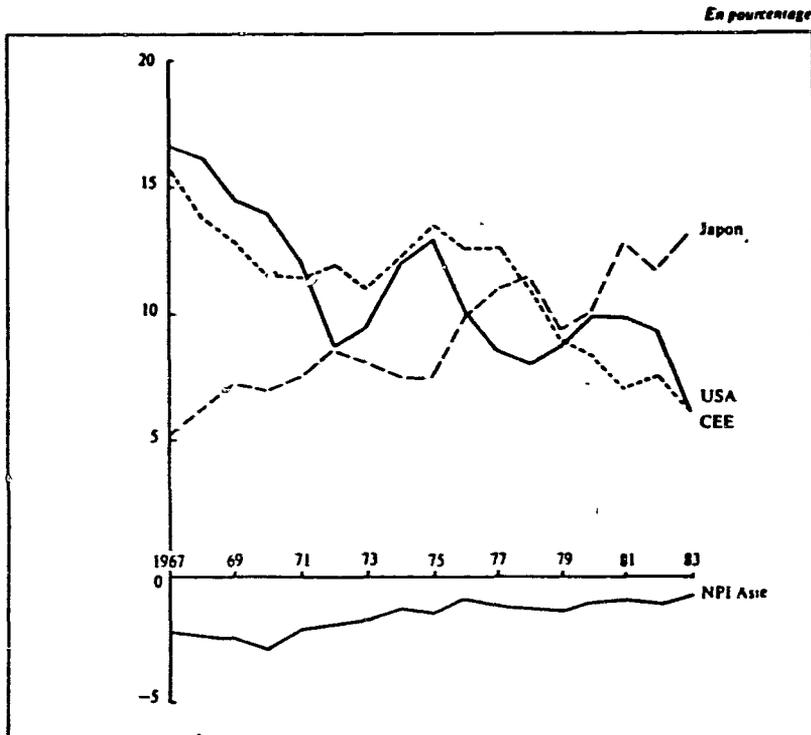
IMPORTATIONS DE PRODUITS MANUFACTURÉS (1984)

	Japon	C.E.E.	U.S.A.
Milliards de dollars	32,8	138	231,9
Pourcentage des importations totales .	23,8	44	65,7
Pourcentage du P.N.B.	2,7	6,3	7,8
Par habitant (dollars)	273	507	982

L'évolution récente des importations en provenance de la C.E.E. est inquiétante : en 1984, les seules catégories qui ont progressé sont la viande (reprise des exportations de porc), les métaux non ferreux et les matières plastiques. Par contre, les importations de nombreux produits agricoles transformés (alcools notamment), d'équipement de bureau et de vêtements ont diminué. Cette évolution s'est poursuivie depuis à quelques aléas exceptionnels près.

En ce qui concerne plus particulièrement les produits de « haute technologie » (1) le graphique ci-dessous qui retrace l'évolution des positions respectives des U.S.A., de la C.E.E., du Japon et des nouveaux pays industrialisés, illustre le renversement durable de la position de la C.E.E., la courbe « en ciseaux » s'inversant à la fin des années 70, l'écart ne cessant de se creuser depuis :

Position sur le marché de haute technologie*



* Pour chaque pays, le solde en produits de haute technologie est rapporté aux exportations mondiales de produits de haute technologie.

Source : CEPII, base CHELEM Commerce international (réseau harmonisé).

(1) Cf. « Les échanges internationaux des produits de haute technologie » in Commerce International - 1986.

L'étude des soldes bilatéraux, toujours rapportés au marché mondial des échanges de produits de haute technologie, permet d'introduire une hiérarchie entre ces zones, qui résume bien la percée des pays asiatiques et de déclin des pays occidentaux déjà souligné.

Ainsi, le Japon est excédentaire vis-à-vis des trois autres zones : Etats-Unis, C.E.E. et nouveaux pays industrialisés d'Asie et l'excédent qu'il réalise vis-à-vis de ces zones représente plus de la moitié (56 %) de son excédent total, en 1983, contre moins de 40 % en début de période. La concentration des excédents vers ces pays s'est réalisée aux dépens des pays européens, vis-à-vis desquels le Japon était déficitaire en début de période.

Il apparaît que le marché des produits de haute technologie s'est profondément modifié depuis la fin de la décennie soixante. Les produits de l'électronique jouent un rôle central dans la progression relative de leurs échanges. Le Japon est devenu sans conteste le leader sur ce marché et réalise des excédents importants avec les autres grands producteurs de haute technologie.

Or, l'investissement électronique est pour l'Europe une nécessité, car ses libertés, stratégique, économique et même culturelle, sont étroitement liées à celle de son électronique.

D'abord, et c'est fondamental, la Commission des Communautés européennes et les gouvernements des Etats membres ont bien conscience que l'électronique est un ensemble indissociable dont la pérennité est conditionnée par celle de chacun de ses trois secteurs : grand public, biens d'équipement et composants.

Cet état de fait impose simultanément :

- des accords industriels européens, seuls capables de dégager les moyens indispensables à l'accès à la dimension mondiale, tant au plan financier que technologique et commercial.

Le marché de l'électronique est aujourd'hui planétaire et les industriels de la C.E.E. savent qu'ils ne peuvent subsister qu'à condition d'y occuper une place importante. S'ils sont conscients de leurs atouts technologiques et de leurs succès sur le marché international, ils sont également conscients que, pour accéder à la dimension mondiale, l'effort indispensable n'est à la mesure que des U.S.A., du Japon et de la C.E.E. tout entière, car aucune industrie nationale des différents Etats membres n'est capable d'y faire face seule (1).

Pour leur part, les industriels français ont prouvé depuis longtemps leur conviction que ce n'est qu'au niveau européen que peut et doit être poursuivie une politique efficace pour le développement d'une électronique compétitive vis-à-vis des Etats-Unis et de l'Extrême-Orient, notamment du Japon. Ainsi, la politique de regroupement au niveau européen a permis de renforcer le potentiel industriel dans le secteur de l'électronique grand public, en permettant d'optimiser les productions. Il en va de même pour certaines fabrications essentielles du secteur des biens intermédiaires (tubes couleur notamment). Si le secteur de l'électronique d'équipement, en France comme ailleurs, doit nécessairement adapter sa politique industrielle à l'évolution nationale des commandes civiles et militaires et notamment des marchés d'études, il coopère activement aux programmes européens.

- L'élaboration communautaire de normes techniques garantes de fiabilité et de sécurité dans les échanges intracommunautaires et internationaux. Les organisations professionnelles françaises ont, d'ailleurs, constamment agi en faveur de l'avènement de normes européennes appelées simultanément à renforcer l'unité du marché européen et à consolider la présence de l'industrie européenne sur les marchés mondiaux.

C'est à une véritable explosion de l'information sous toutes ses formes que nous assistons avec les satellites de télécommunications ou de radiodiffusion directe, les réseaux câblés audiovisuels bientôt susceptibles d'interactivité, l'accession du grand public à la vidéographie et à de nouveaux services audiovisuels qui font du téléviseur domestique le terminal obligé de toute information visualisable.

(1) En 1985, les estimations des marchés électroniques nationaux s'établissent, comme suit :

- U.S.A.	1.500 milliards de francs	}	490 milliards de francs
- Japon	700 milliards de francs		
- R.F.A.	190 milliards de francs		
- France	150 milliards de francs		
- U.K.	150 milliards de francs		

En ce domaine, l'Europe — et singulièrement la France — dispose, depuis plusieurs années déjà, d'atouts décisifs dans le domaine de l'extension et de l'amélioration de la télévision, mais le cas de la « télévision haute définition » illustre, tout à la fois, la réalité concrète d'une électronique européenne et la réelle gravité des agressions dont elle est l'objet.

L'activité « télévision », au sens large du terme (production, diffusion et réception des programmes), est en effet aujourd'hui le champ clos d'un conflit planétaire dans lequel le premier marché mondial de la communication audiovisuelle — celui de l'Europe — est convoité tant par les Etats-Unis sur le plan des programmes que par l'Extrême-Orient, et en premier lieu par le Japon, sur celui des matériels, notamment grand public.

Une phase décisive de cet affrontement s'est déroulée en mai 1986 à Dubrovnik, où le C.C.I.R. (Comité consultatif international de radiodiffusion) était, en effet, invité, au cours de sa réunion quadriennale, à recommander, à titre de futur standard mondial unique de télévision à haute définition, un système conçu par la société japonaise de télévision NHK et soutenu aux U.S.A. par CBS.

L'intérêt d'une norme mondiale unique n'était contesté par personne, mais la proposition nippo-américaine a rencontré un accueil pour le moins circonspect de la part de l'électronique européenne qui considérait — et considère toujours — la proposition nippo-américaine comme prématurée, inéquitable et inappropriée.

L'Europe risquait de se trouver rapidement contrainte à l'abandon irréversible, au profit du Japon et des U.S.A., des deux pôles fondamentaux de l'activité audiovisuelle que sont respectivement le téléviseur et le programme.

Fort heureusement, faisant droit aux arguments européens, le comité s'est abstenu de recommander le système conçu par NHK ; prenant bien au contraire en ligne de compte l'avancement des travaux de recherche et de développement menés en Europe pour, à partir des systèmes MAC, faire évoluer progressivement la télévision vers une réelle haute définition et ce, en totale compatibilité avec les systèmes préexistants et les parcs en service, le C.C.I.R. a sagement estimé qu'il était urgent d'attendre et remis sa décision à quatre ans.

Entre-temps, la concertation européenne a progressé considérablement puisque une directive de la Commission sur les normes (Familles MAC-PAQUETS) a été adoptée qui fournit un cadre commun de recherche et de développement, évitant la répétition de la désastreuse scission entre les définitions PAL et Sécam. Ainsi, peut-on espérer que survivront des productions européennes, stimulées par un marché unique de quelque 320 millions de consommateurs et que la norme ne sera donc pas que ce qui est bon pour Sony est bon pour l'Europe (et, dès lors, pour le reste du monde).

— Une politique énergétique de la Communauté et de ses Etats membres dans le domaine de la recherche et du développement, notamment afin d'éviter la dispersion des crédits correspondants aux plans nationaux et de permettre ainsi aux industriels européens, à travers leur coopération sous l'égide de la Commission, de disposer ensemble de crédits de recherche et de développement au moins équivalents à ceux alloués à l'industrie japonaise (1).

On doit rappeler à ce titre les programmes Esprit, Brite, Race, ainsi que le programme Eurêka créé pour promouvoir la coopération technologique en Europe sur quelques programmes-clés dont la mise en œuvre associe plusieurs entreprises de différents Etats membres.

— Une vigilance accrue à l'égard des pratiques de dumping, ce qui peut justifier différentes mesures :

- augmentation des droits de douane dans une proportion propre à pallier la disparité des coûts sociaux des effectifs de fabrication ; procédures accélérées d'affinage de la nomenclature douanière en fonction de l'évolution technologique, aux fins de faciliter notamment le contrôle du flux des échanges lors de l'avènement de produits nouveaux
- sévérité accrue des règles d'origine et du contrôle du respect de leurs dispositions.

(1) En 1983, les dépenses en recherche et développement électroniques s'établissaient comme suit :

— U.S.A.	175 milliards de francs
— Japon	45 milliards de francs
— R.F.A.	20 milliards de francs
— France	15 milliards de francs
— U.K.	15 milliards de francs

Ce n'est donc qu'ensemble que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni développaient un effort global comparable à celui du Japon, mais sans commune mesure avec celui des Etats-Unis.

Il faut signaler ici que, derrière le Japon, dont les exportations se trouvent aujourd'hui pénalisées par la hausse du yen et dont les salaires tendent à se rapprocher des niveaux européens, se profile une nouvelle concurrence qui appelle précisément cette vigilance européenne : les nouveaux pays industrialisés du Sud-Est asiatique apparaissent comme le Japon de demain, un demain fort proche dans certains secteurs de l'électronique⁽¹⁾ ; leurs produits ne devraient plus bénéficier des préférences tarifaires prévues pour des situations toutes différentes. Néanmoins, cette concurrence des pays nouvellement industrialisés peut être mise à profit par l'Europe pour diversifier ses sources d'approvisionnement en faisant appel aux productions de Taïwan, de la Corée du Sud, de Honk-Hong et de Singapour...

● une très grande prudence, enfin, vis-à-vis des investissements industriels en Europe de groupes électroniques d'Extrême-Orient, car il est fondamental que la C.E.E. ne gaspille pas ses atouts industriels en laissant se démanteler au profit de groupes japonais ou coréens le tissu industriel indispensable à la pérennité d'une électronique européenne. En revanche, l'industrie européenne peut trouver des avantages à poursuivre une politique d'investissements et de fabrication au moins partielle dans les pays nouvellement industrialisés afin de réduire l'emprise japonaise en empruntant ses propres armes.

Quand on sait le rôle que l'électronique au sens large est appelée à jouer demain encore plus qu'aujourd'hui dans la vie économique mais aussi dans le domaine militaire par exemple, on mesure l'enjeu de la maîtrise ou de l'aliénation de ces secteurs de production. Dans ce domaine sensible, la prise de conscience des atouts techniques et industriels de l'Europe comme de ses vulnérabilités doit impérieusement l'inviter à l'union.

II. — LES CAUSES SPÉCIFIQUES DU DÉSÉQUILIBRE DES ÉCHANGES

L'accroissement des déséquilibres tant quantitatifs que qualitatifs, malgré la concertation menée pour y remédier, montre bien que des difficultés structurelles perturbent l'évolution des relations commerciales entre la Communauté et le Japon.

Certaines tiennent à des caractéristiques générales du marché japonais, tandis que d'autres sont liées à certains dossiers particuliers.

A. — Obstacles tenant à des caractéristiques permanentes du marché japonais.

1. — Une demande intérieure anormalement faible.

En effet, la croissance économique ne s'est pas accompagnée, comme il eût été normal, d'un développement de la demande intérieure à la mesure de cette croissance. (Or, le comportement des touristes japonais à l'étranger, comme les modes de consommation des jeunes générations montrent qu'il existe un fort potentiel de développement d'achats diversifiés de produits sophistiqués, « griffés »...)

Parmi les causes les plus souvent avancées, outre une politique économique assez restrictive quant aux investissements publics, on rappellera l'effet d'un système fiscal qui encourage l'épargne, au détriment notamment de l'investissement résidentiel et de la consommation privée, une durée de travail hebdomadaire et annuelle sensiblement plus élevée que les moyennes communautaires, restreignant

(1) Par exemple, en 1984, pour les semi-conducteurs, la Corée du Sud, à travers divers instituts de recherche, disposait d'un budget global de recherche-développement de plus de 140 millions de dollars. Dans le même domaine des semi-conducteurs, le programme d'investissements s'élevait à 850 millions pour la période 1984-1989.

Dans le domaine des tubes et de la télévision couleur, les documents officiels sud-coréens prévoient une croissance des capacités d'exportation respectivement de 278 % et 186 % entre 1984 et 1990. Selon la presse japonaise, l'industrie sud-coréenne dispose déjà actuellement d'une capacité annuelle de production de 1.600.000 magnétoscopes, dont 1.200.000 destinées à l'exportation.

d'autant les temps de loisir, des rémunérations directes et indirectes plus basses que les moyennes communautaires (même si l'écart, pour les premières du moins, tend à se combler, les prestations sociales et les transferts divers demeurant, eux, beaucoup moins élevés).

2. — *Les obstacles aux frontières.*

— Les tarifs douaniers : si, en moyenne, ceux-ci peuvent paraître relativement faibles (en moyenne, de 3 % ad valorem, environ), leur très grande dispersion constitue un réel obstacle puisque, négligeables pour les produits dont le Japon domine la production, ils peuvent atteindre des valeurs dissuasives pour protéger certains produits (cuirs et chaussures, produits agro-alimentaires) : de 20 à 40 % ad valorem (éventuellement assortis de contingents).

— Les normes et les procédures de certification : le Japon s'est doté de normes nationales, parfois doublées de normes édictées par les producteurs (encore plus sévères), qui, sous couleur de protection du consommateur, aboutissent à dresser des barrières protectionnistes contre les importations puisque les produits doivent être spécialement adaptés, obérant les coûts de production qui ne peuvent être amortis sur des séries mondiales. Non seulement les normes internationales ne sont généralement pas reconnues, mais les procédures de certifications de conformité aux normes japonaises créent des difficultés supplémentaires (ainsi, même si un prototype a reçu un agrément, à l'importation, pour chaque unité, refusant l'homologation des certifications « à la source »⁽¹⁾ dans le pays exportateur, et ce contrôle, aux frais de l'exportateur européen, implique des délais et des difficultés administratives qui sont autant de freins cachés au dynamisme des exportations vers le Japon) ;

3. — *Le système de distribution.*

— Biens de consommation :

le réseau commercial, en raison notamment d'une législation protectrice du petit commerce fait une part prépondérante (près de 80 % des ventes des biens de consommation) aux commerces de détail, peu ouverts aux nouveautés et mal outillés pour acheter, promouvoir et stocker des quantités importantes de marchandises à l'écoulement plus aléatoire que les productions japonaises (et qui mobilise une cascade de grossistes) ; il existe, en outre, des contrats d'exclusivités (plus de 90 % des distributeurs de récepteurs de télévision sont liés ainsi à des entreprises japonaises).

— Biens d'équipement :

leur distribution est assurée par des sociétés de négoce international, fortement concentrées, le plus souvent liées aux grands groupes industriels et financiers japonais et, dans cette mesure, peu ouvertes à l'importation de produits pouvant concurrencer les productions de ces groupes.

4. — *Le fort degré d'intégration du système productif.*

Cette caractéristique, valant autant pour l'intégration verticale que pour l'intégration horizontale (certains grands groupes comprennent jusqu'aux réseaux de distribution et institutions financières), s'oppose à l'évidence à la pénétration de produits européens qui viendraient concurrencer l'un des éléments de ces « empires » (ou l'un des produits de la gamme d'un fournisseur japonais qui menace de supprimer l'ensemble de ses fournitures si son client tente d'acheter ce produit à un fournisseur européen⁽²⁾).

A côté du secteur productif fortement intégré, subsiste un tissu de sous-traitants qui permet des ajustements rapides aux besoins du marché, au prix de bas salaires et d'une très faible protection sociale de ses employés. (auxquelles s'opposent les réglementations européennes, plus ou moins uniformes).

(1) Néanmoins, des progrès interviennent lentement, puisque le laboratoire national d'essais français vient de se voir reconnaître une homologation pour ses tests et essais.

(2) C'est ce qui est advenu à une entreprise française implantée au Japon « Etri-Japon », dont la technologie et les parts de marché ont été ainsi captées par une firme japonaise. Cette pratique tomberait, à l'intérieur de la C.E.E., sous le coup de la jurisprudence de la Cour de justice.

5. — Une insuffisante protection juridique.

En droit comme en fait, la propriété industrielle (1) et les marques sont insuffisamment protégées contre les contrefaçons (particulièrement préjudiciables à certains produits européens).

De même, la règle de l'immutabilité des contrats n'a pas toujours, au Japon, la même force qu'entre partenaires européens.

6. — Les interventions publiques.

Outre les mesures (contingentements d'importation, en particulier) protégeant certains secteurs, et les politiques de restructuration conduites par le M.I.T.I. (loi de 1983 couvrant vingt-trois secteurs), la politique industrielle japonaise vise au développement de l'application des nouvelles technologies (particulièrement celles de l'information) dans les processus de production, les télécommunications, les biens de consommation, ainsi qu'au remplacement des matières premières traditionnelles par l'exploitation de la biotechnologie et de nouveaux matériaux. Bien que ces développements soient laissés largement à l'initiative privée, le Gouvernement intervient par la promotion de la recherche en commun (par exemple, ordinateurs de la 5^e génération), les marchés publics (ex. Nippon Telegraph and Telephone), des incitations fiscales, des subventions ou des prêts qui ne sont remboursables que si la production est rentable (semi-conducteurs, logiciels).

7. — Marchés publics.

Les autorités japonaises n'ont fait que des efforts limités en vue d'acheter des produits étrangers. La plupart des achats qui ont été faits dans le cadre du code G.A.T.T. sur les achats gouvernementaux ont été caractérisés par un nombre élevé de marchés de gré à gré et par une pénétration faible des importations.

D'autres difficultés ont trait à la brièveté des délais de soumission ou de livraison, aux procédures de qualification complexes et différentes selon les entités, à l'exigence de cautions, etc. De ce fait, l'accès des fournisseurs étrangers aux marchés publics japonais a été entravé ou découragé. La Communauté a soulevé ces questions avec les autorités japonaises à de nombreuses reprises et fait des propositions visant à l'adoption d'une procédure plus conforme à l'esprit des obligations du G.A.T.T.

Les marchés publics sont sans doute fort peu accessibles, mais leur libéralisation n'est encore que progressive en Europe même. En revanche, lorsqu'elle sera accomplie dans le cadre du grand marché intérieur, des producteurs japonais pourraient y avoir accès par le biais d'investissements en Europe, alors même que les marchés publics japonais demeureraient fermés aux producteurs européens.

B. — Quelques exemples.

Outre les causes structurelles de déséquilibre dans les échanges entre la Communauté et le Japon, certains dossiers récents font apparaître combien leur correction est malaisée.

1. — Produits agro-alimentaires.

On considère généralement que le taux de soutien aux productions nationales est au Japon très élevé puisqu'il atteindrait en moyenne le double de la moyenne communautaire.

(1) Il faut de trois à six ans pour enregistrer un brevet et il est particulièrement difficile de s'opposer au dépôt d'un brevet japonais « empruntant » une invention extérieure.

Outre certains contingentements et des normes phytosanitaires spéciales et très contraignantes, c'est surtout par le biais de la fiscalité que la pénétration de produits européens est freinée (1).

Ainsi, les produits laitiers et le fromage naturel, taxés à près de 30 %. Mais le contentieux actuellement le plus aigu intéresse les vins et alcools.

En effet, les boissons alcooliques de la Communauté, qui sont le fruit d'une longue tradition en Europe et ont acquis des parts de marché remarquables dans la plupart des pays du monde n'occupent que 0,6 à 0,8 % du marché japonais des boissons alcooliques en bouteilles.

Le système de taxation au Japon, calculé *ad valorem* et non en fonction du degré alcoolique, méthode neutre, pénalise les produits de haute qualité. C'est ainsi que la « liquor tax » par litre sur les produits de la Communauté varie du double à six fois le montant imposé sur les produits « similaires » locaux. De plus, le whisky et le cognac sont taxés environ vingt-quatre fois plus par degré d'alcool que le shochu, deux fois plus que les « whiskies » et « brandies » japonais de première classe et six fois plus que les « whiskies » et « brandies » japonais de deuxième classe.

En matière de droits de douane, les droits au Japon sont en moyenne entre 2 à 10 fois supérieurs à ceux de la Communauté. De plus, les importations de vins en vrac paient entre 5,5 et 9,3 fois moins de droits que les vins en bouteilles au bénéfice des embouteilleurs locaux.

En matière d'étiquetage, les pratiques japonaises tendent à induire le consommateur en erreur, comme le montrent les résultats d'un sondage effectué au Japon en juillet 1986. Les deux tiers des personnes interrogées croyaient qu'un brandy japonais était importé, en raison de l'étiquette comprenant un nom à consonance française. Plus de 40 % des personnes interrogées faisaient la même erreur à propos d'un vin japonais avec appellation « château » (d'ailleurs imprimée en caractères romains, ainsi que la mention « made in Japan »...).

Enfin, une limitation sévère de la vente de boissons alcooliques par les grandes surfaces freine considérablement les importations japonaises dans ce secteur.

Devant la lenteur des progrès dans l'ouverture promise de ce marché, la Commission européenne a décidé de saisir le G.A.T.T. au titre de l'article 23 (un premier projet de réforme progressive de la taxe *ad valorem* et des « catégories » qui pénalisent les produits de qualité ayant été jugé insuffisant. Il était plus favorable aux cognacs qu'aux whiskies et aux brandies et les producteurs britanniques ont insisté pour obtenir une réforme plus complète).

2. — Skis et fixations.

Ce dossier est particulièrement révélateur des pratiques protectionnistes japonaises justifiées par des normes nationales ; en effet, le Japon s'opposait à l'importation de skis et fixations européens, conformes à des normes internationales, au nom de spécifications nationales différentes (bien évidemment non fondées puisque les caractères de la cristallisation de la neige sont les mêmes dans l'empire du Soleil-Levant que sur le reste de la planète). Or, il s'agit précisément d'un produit d'exportation pour la C.E.E. et spécialement pour la France. Après plusieurs années d'insistance de la Communauté, le Japon se serait engagé à harmoniser ses normes à partir de 1987.

3. — Automobiles.

Tandis que la part du marché japonais conquise par les constructeurs européens (allemands pour les 4/5^e des voitures importées) stagne à 2 %, les exportations japonaises, après une relative modération en 1983 et 1984, ont repris une très vive progression depuis 1985, au point que les constructeurs européens prévoient qu'une voiture sur cinq vendues en Europe sera japonaise en 1988 (contre un dixième actuellement et près de 15 % pour les véhicules utilitaires légers).

Le Japon exporte ainsi plus d'un million de voitures par an vers la C.E.E. contre 40.000 véhicules européens importés ! Ce déséquilibre représente à lui seul 20 % du déficit de la balance commerciale

(1) Le Japon préférant, en outre, importer ces produits au moindre prix de pays voisins à qui il vend des produits plus sophistiqués. On notera, cependant, que parmi les producteurs de la Communauté, c'est le Danemark qui a réalisé près de 40 % des exportations communautaires. Il y a donc aussi sans doute des problèmes d'adaptation aux goûts japonais.

entre l'Europe et le Japon. Une autolimitation de la croissance des exportations japonaises en 1986, suggérée par le M.I.T.I. a, à peine, ralenti le taux de pénétration de l'industrie européenne puisque ces exportations ont, en fait, augmenté de 19 % et qu'en février 1987, les exportations d'automobiles japonaises vers la C.E.E. sont en augmentation de 58 % par rapport à février 1986 !

Les exportations européennes se heurtent spécialement aux obstacles de normes et de certifications (qui doivent être, même après homologation d'un modèle, refaites sur place, pour chaque véhicule, et aux frais de l'exportateur européen). Elles sont aussi pénalisées par une fiscalité et des tarifs d'assurance spéciaux (la réforme en est envisagée en faveur d'un régime neutre, fonction de la seule puissance de la voiture).

Le développement des ventes japonaises est spectaculaire aussi sur les marchés tiers, concurrençant durement les exportations européennes.

Or, il s'agit là d'un secteur qui emploie 7 % des salariés et concourt pour 5 % du P.I.B. des Etats membres (1).

4. — *Aéroport de Kansai.*

La construction de l'aéroport international de Kansai, qui desservira la région d'Osaka-Kyoto-Kobé (20 millions d'habitants), est également une source de discorde euro-nipponne, et illustre les difficultés d'accès aux marchés publics japonais. Là aussi, de nombreuses entreprises européennes se sont portées candidates à la construction de l'aéroport, dont les coûts sont estimés à 7 milliards de dollars : livraison de terminaux et d'équipements radar, notamment, pour lesquels les firmes communautaires (britanniques, allemandes, françaises et néerlandaises surtout) ont acquis un savoir-faire incontestable. Le système d'appel d'offres japonais — le « dango » — ne leur laisse pourtant guère d'espoir de se voir concéder une part de marché. Il est, en effet, de tradition au Japon que les entreprises nationales se consultent entre elles avant même que l'appel d'offres ne soit lancé. Elles se mettent d'accord sur les prix et se partagent le gâteau, ce qui revient à désigner d'avance le bénéficiaire du marché — telle ou telle livraison d'équipement, construction d'infrastructures ou autres travaux d'ingénierie. Bien que ces pratiques soient en contradiction avec la loi japonaise antimonopole, la « Fair trade commission » de Tokyo, chargée de surveiller les pratiques commerciales, n'a traité que deux cas de ce genre depuis 1964...

Quant au Gouvernement japonais, qui joue évidemment un rôle prépondérant dans tout ce qui touche aux marchés publics, il sélectionne les offres quasiment à huis clos. Il est, dès lors, impossible de savoir à quelles conditions et selon quelles prescriptions elles sont retenues. Les experts de l'U.S.I.R. (United States trade representatives) — les services américains chargés des négociations commerciales — viennent, d'ailleurs, de remettre un rapport au Sénat qui fait l'inventaire des pratiques « injustifiées, déraisonnables et discriminatoires » à l'égard des firmes étrangères intéressées au projet de Kansai et parmi celles-ci, de nombreuses entreprises américaines. C'est ainsi, par exemple, que le ministère des travaux publics aurait recommandé à la Kansai International Airport Company de recourir au « dango » d'où les entreprises étrangères sont exclues, comme on l'a vu précédemment.

Les autorités japonaises ont fait savoir au Département américain du commerce que le Japon était autosuffisant en équipements et infrastructures nécessaires, et qu'aucune participation étrangère n'était requise ; elles n'ont pas publié l'appel d'offres et ont indiqué qu'elles ne comptaient pas le faire ; la Kansai International Airport Company a permis aux firmes étrangères de poser leur candidature, mais a passé des contrats avec des entreprises japonaises quatre semaines avant la clôture des inscriptions. Face à la vindicte américaine et européenne, Tokyo oppose des arguments qui ne sont pas sans fondements : les travaux d'ingénierie, les contrats d'études et autres gros œuvres ne sont pas couverts par le code du G.A.T.T. et sont inclus dans la catégorie des services. Il en va tout autrement de la livraison de biens d'équipements, mais les autorités japonaises, de toute façon, dénie à Kansai la qualité de marché public (alors même que les capitaux engagés sont à plus de 80 % d'origine publique) et n'entendent donc pas l'ouvrir à la concurrence étrangère.

Une délégation communautaire s'est rendue au Japon en février 1987 et a présenté trois demandes :

● amélioration de la publicité des appels d'offres, comportant notamment un délai de trois à quatre mois entre la publication et la date limite pour la présentation des propositions de participation ;

(1) Sur la stratégie nouvelle d'implantation d'unités de fabrication en Europe même, cf. plus loin, III, c.

— ● utilisation de standards internationaux (et non pas de standards japonais), fondés sur les performances plutôt que sur le dessin ;

— ● possibilité de participation non seulement de grandes firmes européennes, mais aussi d'entreprises moyennes très spécialisées dans la fabrication de certains équipements.

Les autorités japonaises ont précisé que la première phase (construction de l'île artificielle où l'aéroport sera édifié) est entièrement confiée à des entreprises japonaises, en raison de l'urgence, mais que les phases ultérieures (construction et fourniture des équipements) seront totalement ouvertes à la concurrence internationale.

La C.E.E. attache une grande importance à cette affaire, car les grands travaux publics peuvent représenter la voie la plus rapide pour améliorer l'équilibre des échanges C.E.E.-Japon.

Le Japon s'est engagé à organiser un séminaire à l'intention des entreprises européennes pour les informer du projet, de la possibilité de participer à sa construction, des procédures à suivre, etc. Des séminaires analogues ont déjà été organisés à l'intention des firmes américaines et coréennes ; celui destiné aux européennes pourrait se tenir en mai 1987 à Osaka.

5. — *Produits de haute technologie.*

C'est évidemment l'un des dossiers les plus sensibles en raison tant de la valeur ajoutée incorporée à ces productions que de leur rôle déterminant dans le progrès technologique. La dépendance à l'égard de productions étrangères dans ce domaine est un handicap durable. Or, la balance des échanges entre le Japon et la C.E.E. ne cesse de se détériorer (Cf. graphique ci-dessus, page 146).

Jusqu'à présent, la Communauté s'est surtout défendue en imposant des contingentements et droits antidumping temporaires ou définitifs (matériel audiovisuel, matériel de bureau, machines-outils, chariots, motocycles, roulements à billes, optique, horlogerie...) (1).

Tout récemment, la Communauté a porté à 20 % la surtaxe antidumping sur les photocopieurs, et vient d'ouvrir le dossier des appareils enregistreurs digitaux de musique (DAT : Digital audio-tape recorder). Il y a là, en effet, une illustration d'un comportement commercial particulièrement dynamique, voire agressif, la production en série et la diffusion anticipant sur la demande, éventuellement assortie de dumping et prenant de court les concurrents américains et européens.

De même, le Japon entend profiter de son avance dans le domaine de la télévision à haute définition pour imposer ses normes et, par conséquent, ses productions. La Communauté est parvenue, non sans peine, à convenir de normes communes qui doivent permettre l'essor d'une production européenne.

La pénétration au Japon de produits européens de technologie avancée est, en revanche, généralement très difficile, malgré quelques réussites ponctuelles comme les ventes d'Airbus (mais le Japon cherche à développer une industrie aéronautique nationale).

Une affaire récente illustre l'efficacité d'une certaine fermeté face à la fermeture du marché japonais. Ainsi, les projets primitifs de restructuration du réseau de télécommunications prévoyait-il une quasi-exclusion des firmes non japonaises. A la suite des pressions américaines et des menaces britanniques de mesures de rétorsion (suspension des licences d'une trentaine d'établissements financiers japonais opérant à Londres), les autorités japonaises ont finalement annoncé, en avril 1987, que la nouvelle entreprise qui naîtra de la cessation du monopole actuel sera ouverte à 30 % aux participations étrangères (vraisemblablement 10 % à la firme américaine Pacific Telesis et 20 % à la britannique Cable and Wireless).

(1) Cf. Règlement C.E.E. n° 130-86 prorogeant et modifiant le régime de surveillance communautaire de l'importation de certains produits japonais.

III. — UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE

La situation qu'on vient de décrire est d'autant plus préoccupante que l'évolution récente révèle non seulement que les effets de la concertation C.E.E. — Japon pour remédier aux déséquilibres constatés sont bien longs à se faire sentir, mais révèle aussi des difficultés nouvelles : la pression sur l'Europe des accords bilatéraux entre les Etats-Unis et le Japon, et surtout les perspectives d'investissements japonais en Europe, à peu près sans contrepartie.

A. — L'efficacité douteuse de la politique communautaire.

Inaugurée au début des années 1970, la concertation entre la Communauté et le Japon en vue de réduire le déficit des échanges n'a, à l'évidence, pas produit les résultats visés puisque les déséquilibres quantitatifs et qualitatifs ne cessent de croître.

Les responsables japonais arguent généralement de leur bonne foi et de leur impuissance à modifier comportements individuels et stratégies des entreprises (ils font état aussi de l'insuffisante présence européenne : 3.000 représentants des entreprises européennes contre plus de 30.000 entrepreneurs japonais en Europe).

Après la déclaration Ushiba du 18 mars 1978 prévoyant une « augmentation substantielle de ses importations de produits manufacturés », sept paquets de mesures ont été annoncés du côté japonais depuis 1982, auxquels s'ajoute un « programme d'action de trois ans » à compter de juillet 1985.

De son côté, la Communauté a multiplié les rapports, mémorandums, communications (1).

Le Conseil a été amené à réitérer ses demandes auprès du Gouvernement japonais. Ainsi, le 10 mars 1986, le Conseil a pris acte des efforts entrepris par les autorités japonaises sur les marchés des changes pour mettre en œuvre les recommandations du groupe des Cinq du 22 septembre 1985 ainsi que des mesures visant à stimuler la demande interne que le gouvernement japonais avait annoncées en octobre et décembre 1985. Il apprécie l'intention du Gouvernement de promouvoir l'ouverture des marchés, de renforcer la valeur du yen et de susciter des modifications dans la structure de l'économie afin d'accroître la propension à importer, de stimuler la demande interne et d'assurer un meilleur équilibre entre l'épargne et l'investissement.

Le Conseil souligne, cependant, la nécessité d'obtenir des résultats concrets dans un délai rapide afin d'atténuer les tensions de plus en plus fortes que l'excédent global de la balance des paiements du Japon fait peser sur le système multilatéral des échanges et des paiements.

Dans ce contexte, le Conseil confirme ses conclusions du 22 octobre 1985, en particulier en ce qui concerne la nécessité pour le Gouvernement japonais d'insérer dans ses objectifs de politique économique un objectif d'importation quantifié accompagné d'un calendrier prévoyant un accroissement significatif de ses importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés, en complément de son programme d'action. Par conséquent, le Conseil estime capital que le Japon :

— indique quand, dans quelle mesure et par quels moyens un accroissement significatif des importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés au Japon peut être envisagé ; une telle indication serait de nature à accroître la crédibilité du Japon vis-à-vis de ses partenaires commerciaux ;

(1) Cf. en particulier : Commission des Communautés européennes : « Le Japon et la Communauté européenne : un bilan », avril 1986.

- prenne, à bref délai, de nouvelles mesures en vue de stimuler effectivement sa demande interne ;
- évite de prendre des mesures qui risqueraient d'atténuer les effets, sur le déséquilibre de la balance commerciale, des efforts accomplis récemment pour renforcer le yen et stimuler la demande interne ;
- accélère la libération des marchés financiers japonais ;
- et introduise les réformes nécessaires sur le plan des structures économiques pour que l'économie japonaise puisse mieux s'intégrer à celle de ses partenaires.

Enfin, le Conseil approuve les intentions de la Commission de mieux contrôler l'efficacité des engagements pris, et fait explicitement référence à l'objectif d'équilibre des avantages réels, inscrit dans le G.A.T.T. ainsi qu'aux procédures prévues par l'accord.

De fait, dès octobre 1986, la Communauté allait saisir le G.A.T.T., au titre de l'article 23, des mesures restreignant les importations de vins et alcools, et devant l'insuffisance des propositions japonaises, demander peu après la constitution d'un groupe d'experts (« panel »).

Le 11 décembre 1986, se tenait une nouvelle réunion ministérielle Commission-Gouvernement nippon qui a examiné l'évolution des échanges commerciaux entre les deux pays.

Au cours de ces négociations, dans le cadre de l'accélération de l'ouverture du marché japonais, la Communauté a obtenu l'adoption de mesures concrètes dans les six domaines suivants :

- alignement des normes en matière de ski sur la pratique internationale (ISO-DIN) ;
- amélioration du système des normes pour les appareils électroménagers ;
- négociation d'un accord de coopération relatif à la fusion thermonucléaire ;
- libéralisation des taux d'intérêt pour les dépôts d'un montant supérieur à 100 millions de yens (au lieu de 300 millions actuellement) ;
- création d'un centre de coopération industrielle pour favoriser les contacts entre hommes d'affaires japonais et européens ;
- envoi de deux missions chargées d'examiner la question des normes applicables aux secteurs des véhicules à moteur et de l'équipement médical.

Enfin, le 16 mars 1987, le Conseil adoptait des « conclusions qui visent à maintenir la pression politique sur les autorités japonaises afin qu'elles agissent avec davantage de rigueur dans le sens de l'ouverture du marché aux importations » et approuvant l'action de la Commission axée à court terme sur une multiplication des actions sectorielles. Ces actions ont le but de donner un caractère aussi concret que possible aux initiatives communautaires à l'égard du Japon. Certaines de ces actions sont déjà en cours (vins et liqueurs, micro-chips, etc.). D'autres sont annoncées. Cette stratégie comporte aussi d'autres volets :

- a) une pression politique globale afin que le Japon révise ses structures économiques et s'intègre davantage dans le système économique international ;
- b) les actions sectorielles visant à obtenir des mesures précises dans les domaines où la C.E.E. constate des obstacles à la pénétration sur le marché japonais (surtout dans le domaine commercial, mais aussi dans le domaine des services financiers) ;
- c) le développement de la coopération scientifique, technologique, industrielle, etc. ;
- d) l'accentuation des efforts de la Communauté elle-même pour améliorer la compétitivité de ses produits et promouvoir ses exportations.

Le Conseil confirme l'analyse de la situation et les lignes directrices adoptées lors de ses sessions antérieures et notamment celle du 10 mars 1986 et apporte son plein appui aux actions menées sur ces bases par la Commission.

Le Conseil déplore l'aggravation du déséquilibre de la balance commerciale qui s'explique par l'absence d'un équilibre réel des avantages mutuels.

La Communauté entend œuvrer dans le cadre de l'Uruguay Round pour rétablir cet équilibre des avantages. Le Conseil invite la Commission à s'assurer, conformément aux règles du G.A.T.T., que l'équilibre des avantages ne soit pas compromis davantage en faveur du Japon, en conséquence des changements tarifaires suite à l'élargissement.

Le Conseil s'attend à ce que le Japon réalise davantage l'ouverture de son marché telle que préconisée par son programme d'action. Il insiste sur la nécessité pour le Gouvernement japonais d'insérer dans ses objectifs de politique économique un objectif d'importation quantifié accompagné d'un calendrier prévoyant un accroissement significatif de ses importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés. Le Conseil insiste vivement auprès du Gouvernement japonais pour qu'il stimule la demande interne conformément à ses engagements récemment confirmés et pour qu'il réalise les réformes de structure recommandées notamment par le rapport Maekawa.

Le Conseil invite la Commission à intensifier ses efforts afin d'améliorer l'accès des entreprises européennes au marché japonais.

Il estime, en particulier, nécessaire de poursuivre les actions sectorielles en cours et d'entreprendre des actions nouvelles :

— l'action entreprise vis-à-vis du Japon dans le secteur des vins et boissons alcoolisées, en particulier au sein du G.A.T.T., sera poursuivie conformément aux conclusions du 27 octobre 1986 ;

-- il encourage la Commission à poursuivre activement auprès du Gouvernement japonais les actions déjà entamées dans le secteur de l'équipement médical et des automobiles et à lui présenter un rapport ;

— il invite la Commission à présenter aux autorités japonaises des dossiers dans d'autres secteurs, notamment celui des produits laitiers, des cosmétiques, ainsi que sur le problème des contrefaçons ;

— il s'inquiète de l'exécution non satisfaisante de l'accord sur le cuir et les chaussures en cuir et réclame une véritable amélioration de ce marché ;

— il invite la Commission à étudier d'autres demandes, notamment celles reprises dans sa communication ou en cours d'examen au sein des instances du Conseil ;

— il considère qu'il appartient au Gouvernement japonais de veiller à ce que la participation de firmes et produits étrangers aux grands projets tels que l'aéroport de Kansai soit assurée.

Le Conseil invite la Commission à continuer à exercer une vigilance particulière à l'égard des exportations japonaises dans les secteurs rendus sensibles par la concentration des exportations japonaises.

Le Conseil invite également la Commission à défendre avec vigueur au sein du G.A.T.T. les intérêts communautaires dans le secteur des semi-conducteurs.

En matière de coopération industrielle et scientifique, le Conseil note avec intérêt le lancement de la phase pilote d'un centre de coopération industrielle entre la Communauté et le Japon et se félicite de l'apport industriel à sa mise en œuvre.

Le Conseil invite la Commission à poursuivre ses différentes actions de promotion des exportations, en liaison étroite et avec l'appui des milieux industriels et des administrations nationales.

La reprise des mêmes thèmes, d'une communication à l'autre, illustre bien que les résultats acquis ont été très décevants.

Et le paragraphe consacré au Japon dans le communiqué final des « Accords du Louvre », adoptés à la réunion du 22 février 1987, du groupe des Sept (ou des Six...) fait, lui aussi, écho à ces vœux réitérés :

Le Gouvernement japonais poursuivra des politiques monétaire et fiscale qui aideront à accroître la demande intérieure et contribueront ainsi à la réduction de l'excédent extérieur. La réforme fiscale d'ensemble, actuellement soumise à la Diète, fournira un stimulant supplémentaire à la vitalité de l'économie japonaise. Tous les efforts seront faits pour que le budget 1987 soit approuvé par la Diète de façon qu'il soit rapidement mis en œuvre. Un programme économique d'ensemble sera préparé après l'approbation du budget 1987 par la Diète, de façon à stimuler la demande intérieure, tout en prenant dûment en compte la situation économique qui prévaudra alors. La Banque du Japon a annoncé qu'elle réduira son taux d'escompte de un demi pour cent le 23 février.

B. — Les ententes nippo-américaines.

La situation européenne est rendue plus préoccupante par l'évolution récente des relations les Etats-Unis et le Japon. En effet, contrastant avec la faiblesse des réactions européennes, les Japonais s'inquiètent des réactions américaines.

Il est vrai que l'importance des échanges Etats-Unis-Japon est beaucoup plus sensible pour les deux partenaires, que celle qui existe entre l'Europe et le Japon. Mais il y a interdépendance entre les trois partenaires : qu'il y ait entente directe entre Américains et Japonais ou qu'il y ait, purement et simplement protectionnisme américain, c'est l'Europe qui est appelée à en subir les conséquences, soit que l'entente se fasse à ses dépens, soit que la concurrence japonaise rejetée des Etats-Unis se fasse plus forte en Europe même, ou sur les marchés tiers.

L'accord conclu en août 1986 entre Japonais et Américains à propos des prix et des marchés de certains composants électroniques illustre bien ce double risque.

En échange de la suspension des procédures antidumping entreprises, les Américains ont proposé (pour ne pas dire imposé) aux Japonais un accord prévoyant le relèvement des prix des semi-conducteurs (1) vendus aux Etats-Unis, l'augmentation des importations japonaises en provenance des Etats-Unis ainsi que la fixation et la surveillance conjointe des prix sur les marchés tiers, y compris en Europe (2).

A la suite de cet accord, la Commission européenne rendait publique une déclaration soulignant que « les producteurs américains et japonais ont une position prééminente dans ce secteur stratégique. La Communauté importe environ deux tiers des semi-conducteurs qu'elle utilise. En conséquence, cet accord aura des répercussions considérables sur les prix et la structure industrielle de ce secteur au sein de la Communauté. La Commission ne peut admettre que, sur la base d'un arrangement conclu entre eux, le Japon et les Etats-Unis déterminent les prix payés par les utilisateurs européens. De plus, la Commission est préoccupée du fait que cet accord peut avoir des conséquences discriminatoires sur l'accès des producteurs européens au marché japonais. Pour autant, elle n'a, bien entendu, pas d'objections aux aspects de l'accord qui ont pour but d'éliminer le dumping sur le marché américain ».

La Commission insiste enfin sur la contradiction entre cet accord et les orientations retenues pour le cycle de renégociation du G.A.T.T.

Comme en confirmation des craintes européennes, les Etats-Unis et le Japon annonçaient, le 1^{er} novembre 1986, un « pacte » portant sur une baisse des taux d'intérêt au Japon et sur la stabilisation de la parité yen-dollar.

Si les termes même de l'accord ne lésent pas spécialement les intérêts européens, du moins sa conclusion hors de toute concertation montre les dangers d'entente bilatérale au mieux des stratégies des deux partenaires, fût-ce au détriment de l'Europe.

Cette menace ne doit cependant pas être surestimée, l'agressivité commerciale japonaise aux Etats-Unis n'étant contenue qu'à grand-peine, comme le montre la nouvelle réaction américaine aux importations de semi-conducteurs en provenance du Japon : le 19 mars 1987, le Sénat américain a adopté une résolution préconisant des sanctions (une nouvelle baisse autoritaire de 10 % après la baisse du même montant décidée par les Etats-Unis serait envisagée). Devant ces risques, le M.I.T.I. a invité les exportateurs japonais à contrôler spontanément les ventes des « puces » (réexportées parfois à bas prix par des pays tiers, Hong Kong notamment) (3).

De son côté, la Communauté a décidé de saisir le G.A.T.T. de cet accord et demandé, début mars 1987, la réunion d'un groupe d'experts, « panel », afin d'examiner les clauses non transparentes et discriminatoires de l'accord.

(1) Ou « puces » dont on sait qu'elles n'entrent pas seulement dans la fabrication des jouets électroniques. Les Japonais sont en passe d'en devenir le principal producteur mondial devant les Etats-Unis qui dépendraient de ces importations pour leurs productions les plus sophistiquées, y compris certains armements... Le déficit européen est encore plus accentué puisque 60 % des semi-conducteurs sont importés.

(2) Mais cet accord n'a, semble-t-il, pas eu les résultats escomptés, puisque le Président Reagan, approuvé par le Congrès, a annoncé pour le 27 avril 1987 l'imposition de droits de douane à 100 % sur une quinzaine de composants électroniques.

(3) Cf. note 2.

**C. — Les investissements japonais, relais des exportations, face aux menaces protectionnistes ;
une réponse pire que le mal ?**

Depuis de nombreuses années, déjà exportateurs de capitaux, les Japonais, sous la double pression des menaces protectionnistes sur leurs principaux marchés extérieurs et de l'appréciation du yen qui, tout à la fois, pénalise leurs exportations et abaisse le coût relatif des valeurs étrangères, ont multiplié les investissements à l'étranger. Aux Etats-Unis principalement, mais depuis quelques années en Europe occidentale, dont les régions où les secteurs en crise se disputent cette manne financière.

Les bénéfices immédiats que ces régions ou secteurs peuvent en retirer doivent être mis en regard d'une appréciation très nuancée des effets à long terme d'un afflux croissant de capitaux japonais dans l'industrie européenne.

Que le Japon soit un puissant investisseur international est un fait relativement récent. Entre 1951 et 1970, ses investissements directs à l'étranger avaient toujours été inférieurs à 200 millions de dollars, en moyenne. Dès 1972 et au cours des années suivantes — sans que le premier choc pétrolier de fin 1973 ait beaucoup d'influence — le chiffre bondit à 3, puis à 4 milliards de dollars par an, sans faiblir. Dans les années 80, nouveau bond : près de 9 milliards de dollars en 1981, plus de 10 milliards de dollars en 1984. Une progression moyenne de 18 % par an au cours des dix dernières années. Plus que deux fois plus rapide que la croissance du P.N.B.

En octobre 1969, pour ne pas avoir à réévaluer le yen, les autorités décidèrent d'autoriser l'exportation des capitaux à grande échelle. Dans la flambée qui suivit, c'est en valeur cumulée d'immobilisations qu'il est le plus intéressant de suivre cette montée en puissance. Le cumul depuis 1951 passa de 3,6 milliards de dollars en 1970 à 12 en 1973, 22 en 1977, 36 en 1980, 70 fin 1984 et autour de 80 fin 1985.

Le déficit budgétaire croissant des Etats-Unis a été financé par un fort afflux de capitaux, faisant du pays, autrefois crédeur net, un débiteur net. La plus large part de cet afflux de capitaux provient du Japon qui, d'importateur net de capitaux est devenu, en une décennie, exportateur net de l'équivalent de 50 milliards de dollars l'année dernière. Les avoirs nets du Japon à l'étranger ont atteint 100 milliards de dollars.

La répartition géographique des investissements japonais montre certes que l'Europe n'en accueille encore qu'une assez faible part.

INVESTISSEMENTS DIRECTS JAPONAIS A L'ÉTRANGER PAR RÉGION ET PAR INDUSTRIE AU 31 MARS 1986

(En millions de dollars.)

	Amérique du Nord		Amérique latine		Asie		Moyen-Orient		Europe		Afrique et Océanie		Total	
	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur	Nbre de cas	Valeur
Métallurgie - Sidérurgie .	156	1.038	88	1.652	582	1.697	10	59	309	261	134	483	1.279	5.190
Chimie	225	669	122	557	780	1.272	21	1.124	96	216	29	123	1.273	3.982
Electro-mécanique	466	2.155	118	307	1.024	833	6	13	138	400	20	40	1.772	3.747
Matériel de transport ...	92	1.216	52	780	260	692	6	4	33	419	19	262	462	3.373
Textiles	134	244	153	417	705	1.182	3	4	121	193	59	45	1.175	2.083
Industries mécaniques ..	394	775	121	354	653	580	6	11	158	214	24	37	1.356	1.971
Bois et pâte à papier ...	86	606	41	197	288	190	»	»	2	»	1	»	91	127
<i>Total industries manufacturières</i>	<i>2.423</i>	<i>7.707</i>	<i>915</i>	<i>4.560</i>	<i>5.923</i>	<i>7.517</i>	<i>73</i>	<i>1.259</i>	<i>1.040</i>	<i>2.088</i>	<i>492</i>	<i>1.270</i>	<i>10.863</i>	<i>24.400</i>
Industries extractives ...	242	1.140	141	1.431	186	6.200	12	191	11	863	337	1.930	929	11.756
Commerce	5.334	7.420	540	1.101	2.107	1.058	59	18	1.768	2.486	488	593	10.296	12.677
Finance et assurance ...	197	4.194	133	1.756	241	781	18	91	288	3.695	64	343	941	10.859
Transports	122	70	1.652	4.511	127	249	6	2	28	29	251	1.037	2.186	5.900
Total général	13.239	26.965	4.990	15.636	11.530	19.463	317	2.972	3.920	11.002	2.931	7.611	36.927	83.649

Source : ministère des finances du Japon.

Mais plusieurs tendances récentes devraient amener les Européens à prêter la plus grande attention à ce phénomène.

D'une part, les projections à moyen terme laissent à penser que des masses énormes de capitaux japonais chercheront à s'investir à l'extérieur, d'autre part, la stratégie économique japonaise laisse augurer un renforcement de la pression de ces capitaux sur l'Europe.

- Une accumulation de disponibilités financières croissantes -

Pour la première fois de leur histoire, en effet, les Japonais sont en passe d'occuper la position enviable de « rentier ». Dans moins de deux ans, leur balance des invisibles deviendra excédentaire. Ce qui signifie que le Japon non seulement vend plus de machines et produits divers à l'étranger qu'il ne

lui en achète — d'où les excédents commerciaux fabuleux qu'il dégage mois après mois au grand dam des Américains —, mais qu'en outre les dividendes qu'il perçoit des capitaux placés en dehors de son pays finiront bientôt par être supérieurs aux sorties de capitaux elles-mêmes.

Cette étape historique est prévue dès 1988 selon des calculs effectués par la Bank of Tokyo.

Un enjeu formidable dont le point de départ tient en quelques chiffres. Depuis six ans, les actifs nets du Japon à l'étranger ont été multipliés par onze. De 11,5 milliards de dollars fin 1980, ils sont passés à 129,8 milliards en 1985. Ce qui confère au Japon la première place mondiale, loin devant le Royaume-Uni (85,1 milliards de dollars l'an dernier) et la R.F.A. ; les Etats-Unis étant « hors course », puisque, pour la première fois de leur histoire, ils sont devenus débiteurs nets l'an dernier ; les projections effectuées sur les deux prochaines années placent, en outre, le Japon encore plus loin devant ses concurrents, avec un solde d'actifs nets estimés à 170 milliards en 1986 et 220 milliards en 1987.

Ces actifs sont, en schématisant, investis de deux façons : sous forme d'investissements directs, en usines par exemple, ou sous forme financière. On estime ainsi que le Japon finance à lui seul entre le tiers et la moitié du déficit budgétaire américain. Conséquence : tout cet argent rapporte des dividendes. Et de plus en plus : 854 millions de dollars en 1980, près de 7 milliards en 1985, dont 5 milliards pour les dividendes et intérêts, et un peu moins de deux pour les investissements industriels. Or, c'est la montée en régime de ces revenus divers qui fait que, progressivement, la balance des invisibles va passer au cours des prochains mois d'une position déficitaire (encore 3 milliards de dollars cette année vraisemblablement) à une position excédentaire en 1988.

Si la situation actuelle se poursuit, l'excédent de la balance des opérations courantes et l'accroissement des avoirs extérieurs nets atteindront un niveau fantastique.

L'excédent de la balance courante est passé de 20 milliards de dollars en 1983 à 35 milliards en 1984 et à 50 milliards en 1985, et il atteindra probablement 75 milliards en 1986.

Si l'excédent de la balance courante continue à s'accroître, les avoirs extérieurs nets augmenteront aussi pour dépasser 500 milliards de dollars dans dix ans, en 1985.

— Une évolution des investissements.

Si, traditionnellement, les actifs préférés des Japonais étaient de nature financière ou commerciale (plus de 80 % en 1982), essentiellement pour soutenir le développement des exportations, l'excès même des disponibilités, dont une demande intérieure maintenue anormalement basse, n'absorbe qu'une part relativement décroissante, réorientée peu à peu les bénéfices accumulés vers des investissements directs qui croissent rapidement en Europe (+ 13 % en 1983, + 50 % pour la seule Espagne en 1986...).

Plusieurs éléments se conjugent pour faire de ces investissements directs à l'étranger une véritable stratégie de l'économie japonaise : tout d'abord, le refus obstiné (les résultats sont là pour démentir les engagements officiels comme le plan Maekawa) de relancer la demande intérieure pour corriger le déséquilibre des échanges, préférant dissimuler ce déséquilibre en substituant la délocalisation de fabrications à des exportations ; ensuite, la hausse du yen rend les exportations japonaises moins compétitives (mais cette hausse est surtout marquée vis-à-vis du dollar : plus de 30 % en 1986 alors qu'elle n'a été que de 7 % vis-à-vis de l'ECU, ce qui peut réorienter la pression exportatrice japonaise des Etats-Unis vers l'Europe) alors même que cette hausse du yen abaisse le coût des acquisitions d'actifs étrangers ; enfin, et la corrélation n'est pas le fruit du hasard (elle a même été annoncée comme élément stratégique non seulement par certaines firmes (1), mais préconisée par le M.I.T.I. lui-même), les mesures protectionnistes déjà prises contre tel ou tel produit exporté en masse du Japon, ou annoncées (2), provoquent le rachat ou l'installation d'une usine dans le pays qui entend se protéger, pour fabriquer sur place le produit qui ne pourrait plus être exporté par le Japon.

(1) Ainsi, en Europe, des investissements japonais ont suivi les mesures anti-dumping sur les machines à écrire, les photocopieurs, les excavateurs et les balances, notamment. Deux semaines après l'ouverture d'une procédure anti-dumping contre ses exportations de fours à micro-ondes, la firme Hitachi a annoncé qu'elle les fabriquerait désormais dans son usine installée en Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne aura vu dans les années récentes son industrie électronique « grand public » passer à peu près complètement en mains étrangères.

Les investissements japonais intéressent aussi de plus en plus l'automobile, prenant progressivement le relai d'importations vulnérables à d'éventuelles réglementations protectrices. Le projet d'implantation d'une usine corenne en Belgique montre que la situation actuelle est lourde de menaces bien pires encore (en 1986, des firmes d'origine corenne ont produit 600.000 véhicules aux U.S.A. et, essentiellement tournées vers les marchés extérieurs, découvrent à présent l'Europe).

(2) La même année où le Congrès américain débattait du projet Danforth, qui notamment réglementerait autoritairement les échanges nippon-américains, les investissements directs aux Etats-Unis des firmes japonaises, à l'exclusion de l'achat de titres et d'obligations, ont totalisé en 1986 plus de 9 milliards de dollars, soit 3,6 fois le montant de 1985 : un quasi-quadruplement !

Dès lors que ce mouvement s'accroît, la question est de savoir si la stratégie japonaise d'investissements directs en réponse aux menaces protectionnistes n'est pas pire, pour les économies visées, que la concurrence des produits importés, et si cette stratégie n'appelle pas, elle aussi, une réaction coordonnée. Parmi les éléments d'appréciation, il y a la focalisation de ces investissements sur certains secteurs décisifs, et la nature de certains d'entre eux dans de simples ateliers d'assemblage de pièces importées, sans transfert de technologie, le principal mérite de ces investissements étant de tourner les mesures anti-dumping.

Le comportement individuel des entreprises européennes est assez clair et compréhensible : lors du rachat d'entreprises en difficulté, c'est souvent la solution la plus bénéfique, c'est parfois même la seule : quant aux accords de coopération, l'objectif poursuivi est double : bénéficier de l'avance technologique japonaise, espérer prendre pied plus facilement (ou moins difficilement) sur le marché japonais. Chaque entreprise bâtit sa stratégie largement en fonction de ses intérêts propres, c'est-à-dire en recherchant le meilleur moyen d'assurer son propre développement.

Mais vue dans l'optique de l'économie tout entière, la question prend une autre dimension, parce que d'autres critères viennent s'ajouter (1). D'un côté, il est certain que l'arrivée de concurrents dynamiques, technologiquement en avance, ayant des conceptions originales en matière de gestion peut donner un coup de fouet bénéfique à l'économie concernée. Mais la question se pose en fait, en termes de seuils et de branches. D'une part, une dose trop forte met cette branche sous la direction de centres de décision étrangers avec les inconvénients économiques et sociaux qui en découlent : au-delà d'un certain seuil, l'implantation étrangère pose problème. C'est là que la distinction par branche prend toute son importance. Certaines branches ou produits jouent en effet un rôle prépondérant dans l'évolution de l'économie : il s'agit notamment de certains matériaux ou demi-produits (par exemple les composants dans l'électronique, mais aussi certains matériaux nouveaux ayant des propriétés originales, tels que les alliages à mémoire) et de certains biens d'équipement (certains robots), qui peuvent, les uns ou les autres, constituer un « point de passage obligé » pour le développement de secteurs entiers (télécommunications, informatique, spatial) ou pour la modernisation de nombreuses branches.

Si l'Europe considère que sa dimension économique lui permet *a priori* de disposer d'une industrie européenne impliquée dans la quasi-totalité des domaines et des produits (ce qui n'exclut évidemment pas des échanges sur un nombre appréciable de produits) et si en même temps elle estime que, pour jouer un rôle politique important dans les affaires mondiales, il lui est indispensable de ne pas trop dépendre économiquement de l'extérieur — et donc de disposer effectivement de cette industrie très polyvalente —, alors la domination de l'étranger — et *a fortiori* d'un seul pays — dans la fourniture de produits économiquement stratégiques est à éviter.

— « Usines-Tournevis » ou coopération industrielle et joint-venture ?

Pour apprécier les effets des investissements japonais sur l'économie européenne, il faut prendre en compte non seulement leur volume et leur focalisation, mais aussi leur valeur d'entraînement technologique.

A long terme, une stratégie de réponse à l'extrême pression commerciale exercée par le Japon dans certains secteurs et qui soit susceptible d'éviter les inconvénients d'une politique purement défensive, peut être de multiplier les opérations de coopération industrielle sous forme de joint-venture avec le Japon au niveau du développement de la production et des investissements dans les secteurs sensibles ainsi que dans certains de ceux qui deviendront sensibles au-delà de 1985.

Mais la magie des termes « coopération » et « joint-venture » est telle qu'on peut leur faire recouvrir des choses aussi disparates que la distribution sous une marque européenne de produits fabriqués au Japon, l'utilisation en Europe de brevets japonais ou, au Japon, de techniques de fabrication particulières, ou, enfin, l'exploitation en commun de gisements pétroliers dans les pays tiers. Ces diverses formes de coopération n'entraînent pas du tout les mêmes conséquences à long terme pour les partenaires.

La coopération industrielle se conçoit assez facilement quand il s'agit de fournir l'ensemble des équipements complets aux pays tiers ou de procéder à l'exploitation en commun de gisements pétroliers ou encore de se partager la production de certains produits à l'échelle mondiale en se spécialisant chacun sur une partie de la gamme. Elle repose sur une hypothèse de complémentarité des compétences. Elle est par contre beaucoup plus difficile à établir quant la complémentarité devient floue. Où se trouve la « coopération industrielle » quand on voit ranger sous ce vocable des investissements japonais en Europe

(1) Cf. Pierre Maillet, « L'amélioration des relations économiques C.E.E. - Japon », *Revue du Marché commun*, janvier 1986.

qui, non seulement n'apportent pas véritablement de technologies à des partenaires européens, mais de plus, faussent les règles de la coopération communautaire en permettant l'installation de têtes de pont japonaises ayant pour objectif la conquête des marchés de la C.E.E. (1) ? Cette situation touche à l'absurde quand on observe la concurrence que se font entre eux les pays européens pour attirer ces investissements. Sous le prétexte de créer quelques emplois, ils inversent la position du Japon, *a priori* demandeur, afin de pénétrer le marché, en lui donnant une position de force lui permettant de choisir en jouant des surenchères nationales en matière d'aide (que tous les pays accordent pour les implantations dans les régions touchées par la crise et que peuvent compléter des aides communautaires !).

Comme, en outre, les règles d'origine des produits ne sont pas homogènes en Europe, ces investissements peuvent contribuer au déclin de secteurs entiers.

Dans la mesure où de tels investissements japonais consisteraient essentiellement en unités de montage de composants importés du Japon, le danger d'une concurrence directe de l'industrie européenne sur son propre marché pourrait être particulièrement grave. Il faut donc exiger de l'investisseur japonais l'utilisation, dans une proportion importante, de composants provenant de l'industrie européenne.

Le cas de Nissan qui peut s'implanter en Grande-Bretagne en incorporant de 45 à 50 % seulement de composants est sans aucun doute une mauvaise affaire pour l'Europe (2).

— *La proposition de directive européenne.*

Consciente du risque de colonisation économique que représentent ces achats ou créations d'entreprises « européennes » qui ne font qu'assembler des pièces importées et anéantissent, au passage, l'effet des mesures anti-dumping, la Commission a proposé au Conseil un projet de directive (qui pourrait être adopté à la majorité qualifiée).

La Commission propose qu'un droit anti-dumping puisse être appliqué sur un produit assemblé dans la Communauté aux conditions suivantes :

a) le droit ne s'appliquerait que lorsque l'assemblage dans la Communauté est effectué par une entreprise liée à un exportateur dont le produit fini a déjà été soumis à un droit anti-dumping ;

b) l'assemblage aurait commencé ou aurait été substantiellement augmenté après l'ouverture de la procédure anti-dumping contre le produit fini importé ;

c) le droit ne s'appliquerait que dans le cas où la valeur des pièces utilisées dans les opérations d'assemblage serait supérieure de 20 % à la valeur de toutes les autres pièces entrant dans la composition du produit fini ; cette disposition doit être interprétée dans le sens que la relation entre la valeur des pièces originaires du pays d'exportation et la valeur de l'ensemble des autres pièces utilisées doit être de l'ordre d'au moins 60-40 % ;

d) le taux du droit anti-dumping est égal à celui qui est appliqué au fabricant du pays d'origine du produit équivalent soumis au droit anti-dumping, auquel l'entreprise de la Communauté effectuant l'assemblage est liée. Le montant du droit perçu ne doit pas être supérieur à celui qui est nécessaire pour éviter toute échappatoire au paiement du droit anti-dumping.

Cette proposition, qui prendrait la forme d'une modification du règlement 2176/84/art. 13, ne vise que la création d'une réglementation-cadre. Son application à des cas particuliers fera l'objet de décisions spécifiques du Conseil. Cette réglementation est d'application générale et ne vise aucun pays tiers en particulier.

● **Conformité avec le G.A.T.T.**

La proposition est un ajustement technique et vise à éviter le contournement de mesures anti-dumping qui sont un moyen légitime de défense commerciale entièrement conforme au G.A.T.T. Par ailleurs, les autorités américaines ont déjà pris des mesures consistant à appliquer des droits

(1) Les propositions ainsi « naturalisées » bénéficieraient de toutes les facilités de circulation du grand marché intérieur en 1992 et, apparemment, sans contrepartie sur le marché japonais toujours aussi peu ouvert aux productions européennes.

(2) Nissan vient d'ailleurs d'annoncer, en mars 1987, qu'il porterait à 100.000 véhicules sa production d'Ici à 1991 pour échapper aux restrictions à l'importation, mais aussi que cette production sera « européenne » à 80 %, ce qui montre l'efficacité des réglementations prévues (et analysées ci-dessous).

anti-dumping directement sur les pièces importées, ceci sans certaines des limites qui sont envisagées par la Communauté. Elles l'ont fait récemment dans le cas des « cellular mobile telephones ».

● Relations avec les investissements des pays tiers dans la C.E.E.

Des craintes ont été exprimées avant même que la Commission ait fait cette proposition pour dire que le système envisagé risquait de mettre en danger les investissements étrangers dans la Communauté et, par conséquent, des possibilités d'emplois qui en résulteraient.

Or, cette proposition ne se veut ~~pas dirigée~~ dirigée contre les investissements étrangers. Elle vise à éviter que l'efficacité de la législation anti-dumping de la Communauté soit compromise par des opérations de simple assemblage. Elle devrait donc, au contraire, favoriser les investissements à forte valeur ajoutée et donc créateurs d'emplois dans la Communauté (1).

Cette proposition a soulevé les protestations du patronat japonais qui avance le nombre d'emplois créés par les investissements japonais en Europe, la Commission faisant observer à son tour que les seuls investissements générateurs de croissance sont ceux qui utilisent des pièces fabriquées par la main-d'œuvre locale, et dont la stratégie est autonome, alors que les « usines-tournevis » utilisent massivement des pièces importées, dont le prix a été artificiellement baissé, mettant en danger l'emploi dans les entreprises communautaires ainsi concurrencées.

Mais force est bien de souligner que les avis sont partagés en Europe sur l'opportunité de cette réglementation. Demandée, par exemple, par Ford, soutenue par les grands constructeurs d'automobiles français, elle est, en revanche, plus contestée par les Allemands ou certains pays qui n'ont pas d'industries susceptibles d'être concurrencées par ces « usines-tournevis » et qui verraient d'un bon œil, au contraire, s'implanter une unité de fabrication, fût-elle de simple assemblage et peu génératrice de développement technologique (2).

Or, les Japonais savent admirablement jouer de ces contradictions (3). L'exemple des Etats-Unis, où la prise en compte des intérêts des différents Etats et des différents secteurs s'exprime finalement par une voix unique est pourtant là pour démontrer les vertus de l'union.

La proposition de rachat de l'entreprise électronique Fairchild par Fujitsu est ainsi suspendue, l'administration n'y étant pas favorable, encourageant au contraire un regroupement des fabricants américains de semi-conducteurs (4).

*

* *

Comme l'observe la Commission dans son bilan des relations entre la Communauté et le Japon, on voit clairement que la dégradation de la balance commerciale accompagne une profonde transformation structurelle des échanges. Il y a seulement vingt-cinq ans, le commerce du Japon avec l'Europe des Six était encore celui d'un pays en voie de développement ; les Six lui achetaient principalement des denrées alimentaires, des matières premières et des produits manufacturés fournis par les industries « légères », pour reprendre la terminologie traditionnelle, industries de main-d'œuvre comme les industries textiles et du vêtement ; inversement, les Six lui vendaient essentiellement des produits manufacturés techniquement plus élaborés, produits chimiques, produits des industries mécaniques. Deux rubriques seulement nuançaient ce tableau ; dans la construction électrique, le déficit japonais était faible, et le Japon avait déjà acquis la supériorité dans le secteur de l'optique. Aujourd'hui, la part relative des produits peu élaborés dans les exportations japonaises vers les mêmes pays s'est effondrée, alors qu'augmentaient spectaculairement les ventes de ses industries mécaniques et électriques, les positions les plus déséquilibrées en faveur du Japon concernant tous les domaines de l'électronique et la

(1) Selon le Livre blanc des constructeurs européens d'automobiles, chaque tranche de 100 000 véhicules assemblés en Europe, à partir de composants d'origine japonaise conduit à la disparition de 5 000 emplois dans la seule industrie des composants, sans compter les mesures que les constructeurs européens seraient obligés de prendre pour retablir leur compétitivité, en achetant à bon marché des composants hors d'Europe. Et il est prévu qu'en 1988, la production de véhicules « assemblés » atteindra 200.000 unités...

(2) Cf. rapport Bearley au Parlement européen et le projet annoncé en avril 1986 d'implantation d'une usine d'automobiles coréenne en Belgique.

(3) Le Conseil, en juin 1976, a précisé que les négociations financières avec le Japon relevaient des Etats, mais qu'une coordination pouvait être recherchée sous l'égide du comité monétaire.

(4) Le risque existe, en effet, que par une « stratégie des dominos » nombre d'entreprises en difficulté ne passent sous contrôle japonais dans ce secteur sensible, produisant notamment des composants des armements les plus sophistiqués.

construction automobile. Au contraire, les exportations des Six ont enregistré un déclin relatif de tout ce qui est biens d'équipement, au bénéfice du secteur agro-alimentaire et d'industries produisant des biens de consommation comme vêtement, ou des biens intermédiaires de technique plus banale comme les produits textiles ; tout se passe comme si les exportations des Six vers le Japon étaient désormais celles de pays industriellement moins évolués. Et l'implantation d'usines de montage de produits conçus et largement fabriqués au Japon n'apporte, à l'évidence, pas un correctif satisfaisant au déséquilibre des échanges.

Sans doute, les Douze doivent-ils poursuivre hardiment l'effort d'implantation ou d'exportation au Japon et des réussites ponctuelles montrent que l'expérience n'est pas impossible, de l'Air liquide ou Michelin, par exemple, à Airbus : après une première commande de dix Airbus de la compagnie intérieure, T.D.A., en 1985, puis un échec pour l'équipement de la Japan Air Lines, Boeing l'ayant emporté en associant l'industrie japonaise, une troisième compagnie, All Nippon Airways, annonçait en décembre 1986 la commande de dix Airbus A 320-200 et dix options supplémentaires (soit au total une commande de quelque 620 millions de dollars). Il s'agit là d'un secteur important où l'Europe ne manque pas d'atouts mais où dominaient les Etats-Unis.

Cependant, l'avenir de ce marché est bien incertain, les Japonais cherchant à développer une industrie aéronautique nationale, développement que favorisent les partenaires américains pour « fidéliser » ce marché capital.

Mais il faut sans doute également, à l'instar des Etats-Unis et peut-être en recherchant une concertation avec eux (1), mettre le Japon devant ses responsabilités de partenaire d'une économie de marché dont il ne peut indéfiniment exploiter tous les avantages tout en refusant les disciplines pour lui-même.

A défaut de prise de conscience par les Japonais de leurs responsabilités dans le bon fonctionnement des échanges internationaux, la C.E.E. doit envisager de se manifester de manière offensive pour préserver les secteurs les plus sensibles (par exemple : automobile, machines-outils, électronique, qui subissent le contre-coup des mesures de protection américaines et de la hausse du yen par rapport au dollar), en utilisant le cas échéant :

- les droits anti-dumping ;
- le relèvement des droits de douane dans le cadre des facultés ouvertes par le G.A.T.T., notamment en raison de la situation créée par l'élargissement (électronique grand public) ;
- les discussions sectorielles actuellement engagées doivent se concrétiser sur des secteurs précis : vins et spiritueux, matériel médico-chirurgical, produits laitiers, cosmétiques, lutte contre les contrefaçons ;
- l'absence de réciprocité dans le domaine des homologations et des certifications de matériels doit être dénoncée ;
- de même, l'inapplication des accords antérieurs (l'engagement japonais d'augmenter ses importations de chaussures en cuir n'est pas respecté) ;
- la Communauté doit enfin poursuivre auprès du G.A.T.T. les actions nécessaires pour éliminer les pratiques restrictives japonaises.

La Communauté doit parler d'une voix unie et ferme pour obtenir une ouverture plus loyale du marché japonais (2), s'approprier à contrôler les investissements uniquement destinés à profiter du grand marché et à tourner les réglementations anti-dumping, et, en revanche, rechercher la coopération industrielle sous forme d'opérations de joint-venture mutuellement profitables et comportant de véritables échanges technologiques.

(1) Ce fut l'un des thèmes des entretiens du ministre français du commerce extérieur, M. Michel Noir, avec les responsables américains en février 1987.

(2) 500 milliards de dollars d'avoirs nets à l'étranger, prévoit-on, si les déséquilibres actuels se poursuivent. Les tensions liées à cette situation, pour être moins voyants que ceux de la dette des P.V.D. ou du déficit américain, n'en sont pas moins réels. Comment imaginer que pourrait indéfiniment croître cette fortune, et les appropriations ou prises de contrôle qu'elle permet, aux dépens de « clients » peu à peu appauvris, à quelques 116 millions de Japonais, fortune localisée hors de leur île où ils continueraient à mener une vie besogneuse et frugale, consommant par exemple des « vins » obtenus « hors sol » à partir de moûts importés, dans des maisons exigües et quasi vides, sinon d'électronique « made in Japan », à l'abri, fût-ce malgré eux, Harpagons involontaires, de la possibilité de convertir une partie de leurs richesses accumulées en biens de consommation dont certains importes de leurs grands partenaires économiques.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 AVRIL 1987

— Préoccupée :

- par l'aggravation du déficit des échanges commerciaux de la Communauté européenne avec le Japon qui a atteint 22 milliards d'ECU en 1986,

- et, en particulier, par la détérioration qualitative de ces échanges au détriment de la Communauté, dont les exportations de produits à haute valeur ajoutée n'entrent que faiblement au Japon, tandis que les exportations de ce pays vers la C.E.E. intéressent désormais, pour 80 % de leur valeur, des produits sophistiqués, notamment du matériel électronique et robotique :

- Constatant que les différents programmes établis par concertation entre les deux parties pour corriger ces déséquilibres n'ont pas été suivis des effets attendus, mais qu'au contraire les déséquilibres tant quantitatifs que qualitatifs se sont encore aggravés en 1986, tendance qui s'est confirmée dans les premiers mois de 1987 ;

- Redoutant que les pactes commerciaux conclus directement entre les Etats-Unis et le Japon ne rejettent tout le poids de la concurrence japonaise sur les marchés intra et extra-communautaires de la C.E.E. ;

- Considérant qu'il est de l'intérêt même du Japon d'avoir désormais une politique commerciale plus libérale et fondée sur des pratiques de loyauté et de transparence ;

- Soulignant que seule une large réciprocité dans les échanges peut écarter le recours aux mesures de protection.

La délégation :

- Approuve l'action de la commission des Communautés européennes auprès du Gouvernement japonais ;

- Considère que les pratiques de dumping destabilisant des secteurs technologiques décisifs pour le développement industriel doivent être systématiquement recherchées et éliminées ;

- Estime, en particulier, que ces pratiques doivent être éliminées dans le secteur de l'électronique dont une industrie européenne indépendante, fondée sur des efforts de recherche-développement communs est d'une importance décisive non seulement pour le progrès des processus de fabrication mais aussi pour l'autonomie des industries stratégiques ou le développement des moyens d'information et, par conséquent, le rayonnement culturel européen ;

- Afin d'éviter le recours à des surenchères protectionnistes estime au contraire qu'une politique de coopération doit se développer, notamment par des actions de *joint-venture* entre partenaires européens et japonais aussi bien dans leurs Etats que sur les marchés tiers ;

- Considère également que les importations japonaises en provenance de la C.E.E., qui devraient croître avec l'élévation du niveau de développement de ce pays, sont freinées anormalement par la politique de strict contrôle de la demande intérieure, mais aussi par des pratiques incompatibles avec la libéralisation des échanges entre pays membres du G.A.T.T. et finalement tout aussi préjudiciables aux consommateurs japonais qu'aux producteurs européens (non-reconnaissance de certifications et normes internationales, politiques de prix et fiscalité protégeant artificiellement les produits locaux notamment) ;

- Considère que, à défaut d'une évolution des pratiques commerciales japonaises plus conformes aux règles du G.A.T.T., en particulier de démantèlement des obstacles tarifaires et non tarifaires à la libre concurrence des produits européens sur le marché japonais, la Communauté et les Etats membres seraient fondés à adopter des mesures de restriction appropriées pour parer à une concurrence inéquitable ;

— S'inquiète de la tendance de plus en plus marquée aux réinvestissements dans la C.E.E. des excédents dégagés par la balance commerciale japonaise, soit dans les placements financiers, soit dans l'acquisition de réseaux commerciaux ou, plus récemment, dans des usines d'assemblage ne comportant aucun transfert de technologie et ne créant que très peu d'emplois ;

— Considère que la correction de ces déséquilibres doit être recherchée par une plus grande ouverture du marché japonais et par l'abandon des mesures qui maintiennent la demande intérieure à un niveau anormalement bas ;

— Considère, en effet, que les investissements directs dans les Etats membres de la C.E.E., parfois dictés par le seul souci de tourner des mesures anti-dumping, ne peuvent être la bonne réponse aux déficits constatés et ne sont pas exempts de risques de perte d'autonomie pour les industries européennes ;

— Souligne que l'établissement du grand marché intérieur d'ici à 1992 ne doit pas aboutir à rendre la Communauté plus vulnérable, tant aux importations s'apparentant à des pratiques de dumping qu'à des investissements sans effets d'entraînement technologique ;

— Considère, par conséquent, que les Etats membres doivent unir leurs efforts pour établir une politique commune, tant à l'égard des négociations commerciales avec le Japon, afin d'obtenir une plus grande ouverture de ce pays aux importations européennes qu'à l'égard des investissements japonais en Europe, afin de parvenir à un développement plus équilibré des relations économiques entre la Communauté et le Japon.

Enfin, considérant comme positives et encourageantes les prises de position fermes qui ont été adoptées par le Conseil et la Commission, la délégation recommande que les Etats membres, en liaison avec les industries nationales concernées, engagent avec le Japon des négociations axées sur un double objectif : la protection du marché européen dans les secteurs sensibles menacés par les effets de la pénétration japonaise, tout d'abord, la recherche d'améliorations susceptibles de permettre l'accès des produits européens au marché japonais, enfin.

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.