

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annuaire des travaux de la séance du 8 décembre 1988

## 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<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 1988 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.*

ET

MM. André JARROT, Pierre MATRAJA, Bernard BARBIER, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA, Auguste CAZALET, Marcel DAUNAY, Robert PONTILLON et Michel MIROUDOT,

*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 Miroudou, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigne, Guy Cabanel, Gérard Delfau, Jacques Golhet, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Masseret, Josy Momet, Xavier de Villepin.

---

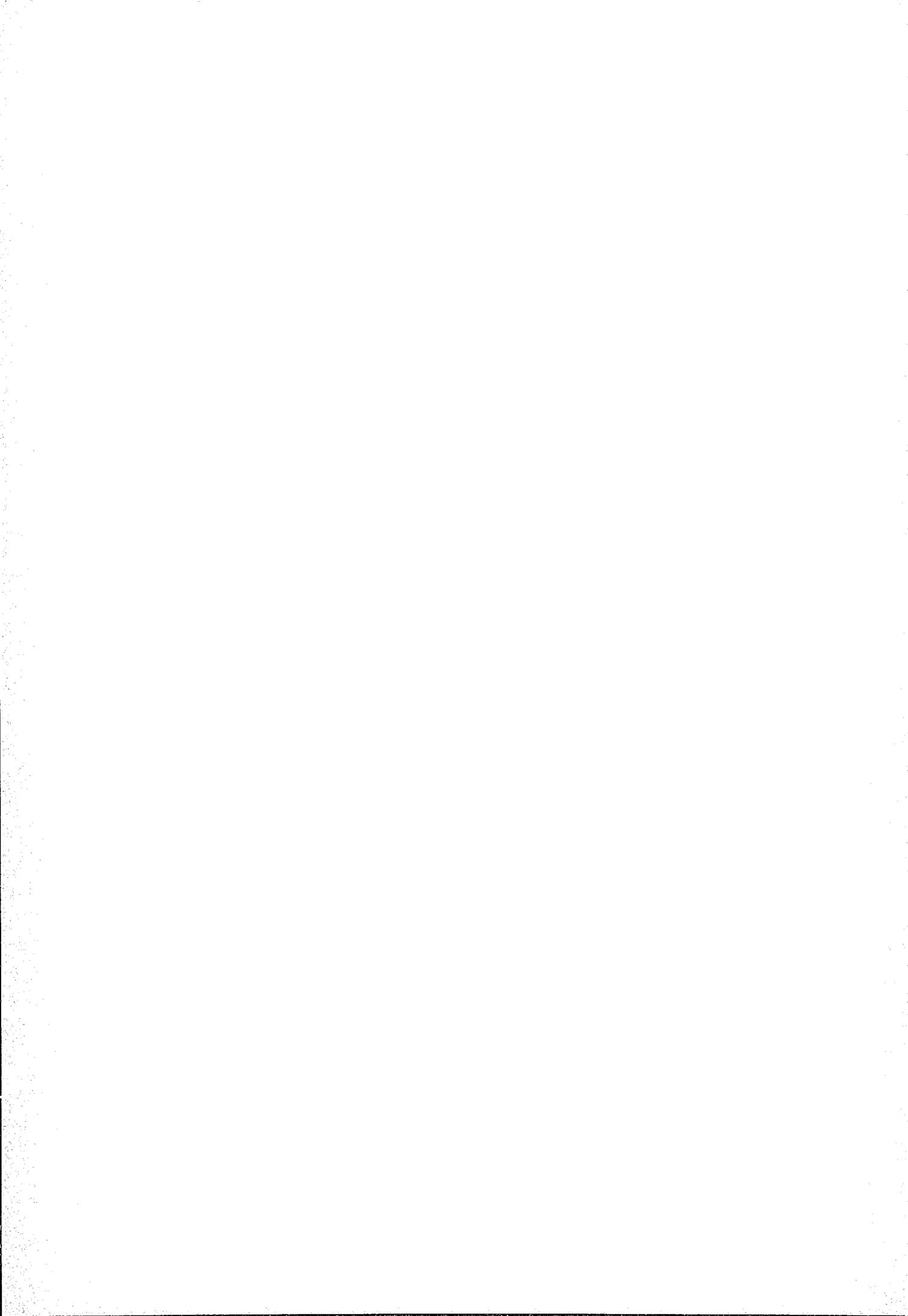
*Communautés européennes. — Banque — Budget communautaire — C.E.E. — Commerce international — Conseil européen de Bruxelles — Consommateurs — Discipline budgétaire — Financement — G.A.T.T. — Marche intérieure — Négociations tarifaires — Politique agricole commune (P.A.C.) — Politique commerciale — Prestations sociales — Prix agricoles — Produits défectueux — Relations C.E.E.-États-Unis — Ressources propres — Uruguay round.*

## SOMMAIRE

---

### CONCLUSIONS DE LA DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Rapporteur	Page
CHAPITRE PREMIER. — Politique agricole ..		3
— Les propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1988-1989 ....	M. Marcel Daunay ....	3
CHAPITRE II. — Questions financières .....		15
A. — La situation financière des Communautés européennes et le projet de budget général pour 1989 .....	M. Bernard Barbier ....	15
B. — Le nouveau régime de financement du budget communautaire .....	M. Bernard Barbier ....	27
CHAPITRE III. — Marche unique .....		37
A. La libéralisation du secteur bancaire .....	M. Josy Moinet .....	37
B. — Aspects sociaux du marché intérieur : accès des ressortissants communautaires aux prestations sociales (y compris « ga- ranties de ressources ») .....	M. Jacques Genton ....	49
CHAPITRE IV. — Politique extérieure .....		69
A. — La Communauté européenne devant l'Uruguay round .....	M. Jacques Genton ....	69
CHAPITRE V. — Consommateurs .....		81
— La directive communautaire sur la respon- sabilité du fait des produits défectueux ...	M. Xavier de Villepin .	81



## CHAPITRE PREMIER

### POLITIQUE AGRICOLE

#### LES PROPOSITIONS DE PRIX ET DE MESURES CONNEXES POUR LA CAMPAGNE 1988-1989

*Rapporteur : M. Marcel DAUNAY*

- I. — LE PAQUET PRIX : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE APPLIQUEE
- II. — LES PRINCIPAUX POINTS LITIGIEUX : UNE AUTRE LOGIQUE
- III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 15 JUIN 1988

\*  
\* \*

Les propositions publiées par la Commission le 24 mars dernier pour la campagne 1988-1989 peuvent susciter des appréciations aussi variées que les points de vue desquels il est possible de les interpréter. Accomplissement inéluctable de la logique mise en œuvre au Sommet européen de Bruxelles pour les froids raisonneurs de la relance communautaire, cas manifeste d'acharnement thérapeutique pour les défenseurs impénitents de la politique agricole commune, le paquet prix 1988-1989 traduit à tout le moins sans nuance « l'ardente obligation » budgétaire à laquelle la Communauté s'est soumise en février dernier.

#### I. — LE PAQUET PRIX : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE APPLIQUEE

La Commission a présenté des propositions de prix et mesures connexes dont elle justifie la sévérité en rappelant la discipline budgétaire agricole mise en place par le Conseil européen de Bruxelles en février dernier.

##### A. — La stabilisation renforcée

Il n'y a guère d'éléments dans le paquet prix 1988-1989 pour atténuer ce que le président de la République avait en décembre dernier appelé par antiphrase les « stabilisateurs et autres douceurs de Copenhague ». Les propositions de la Commission tendent en effet à confirmer et à conforter le fonctionnement des instruments définis par le Conseil européen.

### 1. *Les prix communs*

L'exposé des motifs des propositions de la Commission explique que les conditions des marchés justifient la poursuite de la politique restrictive des prix menée depuis plusieurs années et que, pour la majorité des produits, il convient de proposer le maintien des prix communs appliqués pour la campagne 1987-1988. A quelques exceptions près, la Commission a donc choisi le gel des prix.

#### *Céréales*

Les prix d'intervention du blé tendre, du maïs et des céréales fourragères seraient gelés.

Les prix indicatifs seraient diminués afin de répercuter la baisse des frais de transport entre régions excédentaires et déficitaires de la Communauté. Il en résulterait une diminution des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation.

S'agissant du blé dur, le prix d'intervention serait diminué de 5,23 % afin de le rapprocher de celui du blé tendre. Une augmentation de l'aide à la production compenserait partiellement cette diminution.

Pour le riz, le prix indicatif augmenterait de 0,82 %.

#### *Tabac*

Les prix d'objectifs seraient, selon les variétés, diminués de 6 et 8 % ou gelés.

#### *Autres produits*

Pour tous les autres produits, les prix institutionnels seraient identiques à ceux de la précédente campagne. Ceci intéresse les produits suivants : riz, sucre, huile d'olive, graines oléagineuses, fibres textiles, protéagineux, vins, fruits et légumes frais, lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine.

### 2. *Les mesures connexes*

Selon la Commission, les mesures connexes qu'elle a proposées répondent à « la nécessité d'adapter l'acquis communautaire pour qu'il puisse atteindre, d'une façon efficace, les objectifs qui lui sont propres, dans un contexte agricole qui évolue constamment ».

--- Certaines mesures connexes proposées apparaissent comme des modalités de mise en œuvre des stabilisateurs agricoles arrêtés par le Conseil européen de février et mis en forme par le Conseil Agriculture du 7 au 9 mars dernier.

La Commission cite ainsi le cas des fruits et légumes pour lesquels elle propose l'introduction d'un seuil d'intervention pour les pêches (20 %, 15 % puis 10 % de la production moyenne des cinq dernières campagnes, évolution au cours des trois prochaines campagnes). Dégressif pour les pêches, le seuil serait fixe pour les oranges et les citrons (10 % de la même moyenne). La baisse des prix ne pourrait dépasser 20 %. L'aide à la production d'ananas au sirop serait plafonnée et étendue à d'autres produits à base d'ananas. Les propositions prévoient d'autre part la fixation d'un seuil de garantie de 11 000 tonnes pour les conserves d'ananas et de 3 000 tonnes pour le jus d'ananas. De même, un seuil de garantie égal à la moyenne des quantités produites pendant les trois

dernières années serait créé pour les pêches au sirop, avec diminution proportionnelle des prix lors des campagnes suivant le dépassement. Enfin, la Commission propose le maintien du système des seuils ainsi que de la limitation de la quantité globale bénéficiant de l'aide pour les produits transformés à base de tomates.

Dans le même but d'appliquer les mécanismes de stabilisation, la Commission a fait des propositions concernant le tabac.

Le Conseil Agriculture des 7 au 9 mars 1988 avait décidé qu'à chaque dépassement de 1 % de la quantité maximale garantie de 385 000 tonnes correspondra une diminution de 1 % des prix d'objectifs, d'intervention et des primes. La réduction ne pourra dépasser 5 % en 1988 et 15 % en 1989 et 1990. Les propositions de prix 1988 - 1989 précisent par variétés les quantités maximales garanties et prévoient de nouvelles quantités de prise en charge par les organismes d'intervention, dont le dépassement provoquerait une réduction du prix. Des pénalisations de prix seraient applicables aux entreprises recourant à l'intervention au-delà d'une marge de 15 % de la production communautaire traitée, pendant trois années consécutives. Une délimitation ultérieure des zones de production serait d'autre part décidée afin d'éviter l'extension des surfaces plantées.

— D'autres mesures connexes poursuivent selon la Commission « la rationalisation ou la simplification des instruments ou des procédures en vigueur ». Ainsi, pour les céréales, le riz et les graines oléagineuses, le déclenchement de l'intervention ne serait pas subordonné à la constatation du niveau des prix sur certains marchés, qui serait source d'inégalités de traitement entre les différentes zones de production communautaire. L'intervention serait donc ouverte pour toute la période prévue par chacune des organisations de marchés concernées. Par ailleurs, afin de réduire certains risques de fraude, il est proposé d'assortir l'importation des pois, fèves et fèveroles d'un dépôt de garantie qui serait remboursé au moment où ces produits se trouvent à un stade de commercialisation excluant la possibilité de bénéficier de l'aide communautaire. Ces mesures diverses, ainsi que d'autres concernant le contrôle des lupins doux, la classification des produits éligibles, etc..., ont un caractère technique qui les exclut de la logique restrictive dont sont tributaires les autres mesures connexes.

— Parmi les autres mesures connexes à vocation restrictive, il faut citer celles qui aménagent l'intervention ou les mécanismes de soutien :

- La réduction du montant des majorations mensuelles pour les céréales, le riz, l'huile d'olive et les graines oléagineuses.

La Commission observe en ce qui concerne les céréales que l'objectif initial des majorations mensuelles était d'assurer une commercialisation régulière en fonction des besoins du marché. Dans une situation déficitaire et sous le régime de l'intervention permanente durant la campagne, il fallait éviter l'apport à l'intervention dès le début de la campagne. Il en va autrement, selon la Commission, avec un marché excédentaire et une politique restrictive des mécanismes d'intervention ; les majorations mensuelles se réduiraient alors à un simple élément de prix. D'autre part, les différences entre les coûts financiers et de stockage dans les différents Etats membres rend difficile de fixer à un niveau significatif les majorations mensuelles. Il est donc proposé de réduire, pour la campagne 1988-1989, de moitié le reliquat de majorations mensuelles subsistant après le début de démantèlement opéré à l'occasion de la campagne 1987-1988.

- L'aménagement de l'intervention sur la viande bovine.

La Commission juge insuffisant l'effet dissuasif des mesures prises en décembre 1988 afin de resserrer le fonctionnement de l'intervention dans cette organisation de marché.

Rappelons qu'il avait été décidé, qu'à partir du 6 avril 1987, l'intervention serait déclenchée sous réserve que soient remplies deux conditions simultanées : le prix du marché devait se situer en-dessous de 91 % du prix d'intervention ; le prix dans l'Etat membre concerné par les mesures d'intervention éventuelles devait descendre au-dessous de 87 % du prix d'intervention. D'autre part, le prix d'achat était fixé d'après la moyenne des prix de marché dans les Etats membres éligibles à l'intervention, majoré de 2,5 %.

sans pouvoir être inférieur au prix de marché le plus élevé dans un des Etats membres éligibles. Les prix d'achat ainsi calculés ont tourné autour de 85 % du prix d'intervention et se sont toujours élevés au -- dessus du prix de marché, ce qui aurait incité les commerçants à porter la viande à l'intervention.

Afin de diminuer les achats publics, la Commission propose donc de supprimer la clause selon laquelle le prix d'achat à l'intervention est égal au prix moyen majoré de 2,5 %, et ne peut être inférieur au prix du marché dans l'Etat membre ayant le prix le plus élevé.

D'autres propositions de modifications de l'organisation commune du marché de la viande bovine sont en instance d'examen :

- Il faut encore citer, en ce qui concerne la même organisation, l'extension proposée de la grille communautaire de classement de la viande bovine. Elle servirait, à partir de la campagne 1988-1989, pour la gestion des mesures d'aide au stockage privé. Il ne s'agit cependant pas d'une mesure à finalité restrictive.

-- Les autres mesures connexes proposées, intéressantes à retenir, répondent à des soucis d'orientation de la production ou de prise en compte de situations particulières.

Il s'agit dans la première hypothèse du maintien de la bonification de prix accordée pour le seigle et le froment panifiables, ainsi que du maintien du bonus applicable au prix d'intervention pour le colza de la variété 00.

Parmi les propositions relevant de la seconde hypothèse, il faut relever les suivantes :

- Le maintien de l'aide qui vise à exempter les petits producteurs de céréales du paiement du prélèvement de coresponsabilité de base et l'introduction d'une aide analogue pour compenser le prélèvement supplémentaire qui serait perçu en cas de dépassement de la quantité maximale garantie. Le montant budgétaire destiné à cette mesure serait porté à 220 million d'écus.

- L'augmentation de l'aide accordée pour le blé dur en vue de compenser partiellement la baisse du prix d'intervention proposée pour cette céréale.

- L'introduction d'une aide communautaire destinée à compenser la diminution de la marge de raffinage pour le sucre due au relèvement, au cours de la campagne 1985/1986, du prix d'intervention du sucre brut sans modifier le prix d'intervention du sucre blanc. Cette aide remplace la possibilité de préfixer les montants compensatoires monétaires pour le sucre préférentiel.

- Le plafonnement à 0,50 écu/100 kg de sucre blanc, de l'aide nationale octroyée au Royaume-Uni en vue d'accroître la marge de raffinage du sucre brut de cannes en provenance des A.C.P. Cette aide sera co-financée par la Communauté à concurrence de 25 %.

### 3. Les mesures agri-monétaires

La presque totalité du reliquat subsistant de M.C.M. positifs a été démantelée au début d'avril.

En ce qui concerne les M.C.M. négatifs, la Commission commence par rappeler qu'ils ont été démantelés d'environ la moitié en moyenne à l'occasion de la campagne 1987-1988. Elle propose de s'en tenir là pour la campagne à venir afin de ne pas contredire dans certains Etats membres le jeu des stabilisateurs. Seule la Grèce bénéficierait d'un démantèlement de dix points afin de tenir compte des conséquences de la baisse importante de la drachme durant la période passée.

Les mesures agri-monétaires ne viendraient donc pas corriger, comme l'an dernier, l'influence restrictive du niveau des prix agricoles.

## B. — Le butoir financier

A toutes les critiques que ne devait pas manquer de provoquer ce paquet rigoureux, la Commission a par anticipation opposé un argument d'une logique irréfutable : le respect de la discipline budgétaire définie à Bruxelles par le Conseil européen de février dernier impose une fermeté sans faille. Elle avertit clairement d'ailleurs que « dans l'hypothèse où le Conseil adopterait des mesures ayant pour effet d'augmenter les dépenses dans un secteur donné, il devrait simultanément décider des mesures d'économie dans le même secteur ou dans d'autres ».

A l'appui de cet avertissement, la Commission remarque qu'il n'y aura en 1988 aucun écart entre, d'une part, les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie résultant des propositions de prix et mesures connexes et, d'autre part, le niveau de référence fixé par ce Conseil européen à 27,5 milliards d'écus. Pour 1989, exercice au début duquel s'achèvera la campagne qui fait l'objet des propositions à l'examen, la marge de manœuvre résultant des économies effectuées sur les dépenses, et du taux de croissance estimé du niveau de référence du F.E.O.G.A.-Garantie, serait extrêmement faible.

La Commission, qui « appelle l'attention du Conseil sur ces faits », renvoie donc celui-ci à sa politique globale dans la mesure où il pourrait être tenté d'assouplir certaines dispositions du paquet prix à l'appel d'une autre logique. Ce serait celle de la sauvegarde des vertus essentielles d'une politique agricole commune dont s'effacent des pans entiers et que la mémoire des peuples pourrait bientôt reléguer parmi les souvenirs d'époques fortunées avec le rosbif de la vieille Angleterre et la poule au pot du bon Roi Henri.

## II. — LES PRINCIPAUX POINTS LITIGIEUX : UNE AUTRE LOGIQUE

Les propositions de prix de la Commission ont suscité des critiques pertinentes de la part, entre autres, du gouvernement français, des organisations professionnelles agricoles et de la commission de l'agriculture du Parlement européen (1). Ces critiques, traduites en autant de propositions d'amendement, procèdent d'une autre logique que celle du respect pur et dur de la discipline budgétaire agricole. Il convient de les examiner en les regroupant selon le type de souci qu'elles expriment.

### A. — Les revenus des producteurs

Si toute mesure restrictive revient d'une façon ou d'une autre à porter atteinte aux revenus des producteurs, certaines posent très directement le problème. C'est naturellement au premier chef le cas des prix institutionnels. Le secrétaire général de la F.N.S.E.A. observait dernièrement que dans la situation du revenu agricole, « toute nouvelle détérioration aurait de graves conséquences économiques et sociales. C'est pourquoi la F.N.S.E.A. demande que les prix agricoles français pour 1988-1989 enregistrent une moyenne de 4 % ». En effet, la F.N.S.E.A. rappelle que les stabilisateurs budgétaires auront déjà pour effet d'entraîner des baisses automatiques de prix en cas de dépassement des quantités maximales garanties et estime que la Commission souhaite aller encore au-delà en proposant un gel des prix en écu assorti de nouvelles mesures restrictives.

---

(1) Le Parlement a examiné les propositions le 19 mai. Certaines parmi les plus sensibles ont été rejetées et renvoyées devant la Commission de l'Agriculture. Il s'agit de celles portant sur l'organisation commune de marché des céréales, l'huile d'olive, l'organisation commune de marché des matières grasses, l'aide pour les fourrages séchés, le prélèvement de coresponsabilité dans le secteur laitier, les prix d'orientation du vin, les prix du tabac et les montants compensatoires monétaires.

On notera que la commission de l'agriculture du Parlement européen, tout en approuvant une politique des prix prudente dans son ensemble, suit une logique identique à celle de la F.N.S.E.A. en faisant prévaloir un point de vue respectueux des dispositions du Traité de Rome sur le revenu des agriculteurs. Rappelons que l'article 39-1-b énonce, parmi les buts de la P.A.C., celui d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, et que le moyen essentiel d'y parvenir a été jusqu'à présent, et reste encore, la fixation de prix rémunérateurs garantis.

Ainsi donc, la commission de l'agriculture du Parlement européen a proposé un certain nombre d'augmentations de prix : 1 % pour l'huile d'olive, 2 % pour le beurre et le lait écrémé en poudre, 1,75 % pour certaines qualités de viande bovine et 1 % pour la viande ovine.

En revanche, le Comité économique et social de la Communauté a approuvé la proposition de gel.

Certaines propositions poursuivent à côté du gel des prix un but identique de peser sur les prix payés aux agriculteurs. C'est en particulier le cas des propositions concernant les majorations mensuelles de prix et celles portant sur les montants compensatoires monétaires.

S'agissant des majorations mensuelles, dont la Commission demande la diminution de moitié en ce qui concerne les céréales, le riz et les oléagineux, il faut rappeler que ce mécanisme permet essentiellement :

- d'assurer la couverture des frais financiers générés par le paiement immédiat des produits livrés par les agriculteurs,
- l'échelonnement, sur toute l'année, d'une commercialisation sans à-coups et pour des utilisateurs aux besoins réguliers : meuniers, fabricants d'aliments de bétail, tritrateurs, etc...,
- d'amortir des investissements qui ont été réalisés pour réceptionner, conditionner, stocker les céréales,
- de couvrir des frais de conservation : ventilation, perte de poids, etc...

Néanmoins, comme la Commission l'indique dans l'exposé des motifs de sa proposition, les majorations mensuelles ont eu tendance à devenir un élément du prix garanti aux agriculteurs. Le gouvernement français estime d'ailleurs que la diminution de 50 % de leur niveau conduirait en France à réduire de 2 à 3 % le prix payé aux producteurs. La proposition est, dans ces conditions, jugée inacceptable. Si la Commission souhaitait ajuster simplement l'indexation du prix d'intervention à l'évolution des coûts physiques et financiers du stockage, la modification des majorations ne pourrait être que limitée.

La commission de l'agriculture du Parlement européen s'est de même opposée à cette proposition. Le Comité économique et social des Communautés en a fait de même.

Le niveau des prix payés aux producteurs dépendra aussi, en France notamment, du sort réservé à une autre proposition, celle de ne pas démanteler les M.C.M. négatifs, à la réserve de ceux de la Grèce. La Commission justifie clairement sa position « eu égard aux limites qu'impose la situation excédentaire des marchés à la fixation des prix agricoles ». On sait, en effet, que la suppression des M.C.M. négatifs se traduit par une augmentation des prix en monnaie nationale qui contredit le gel des prix en écus et favorise les producteurs des Etats membres bénéficiaires du démantèlement.

De nombreuses requêtes ont été formulées à l'encontre de cette proposition. Le gouvernement français et la F.N.S.E.A. estiment que la réalisation de l'objectif du grand marché intérieur en 1992 exige la réduction immédiate du stock résiduel de M.C.M. afin de parvenir, à l'échéance fixée, à la disparition définitive de ceux-ci. La commission de l'agriculture du Parlement européen a de même demandé la suppression de tous les M.C.M.

Il est indéniable que le parfait fonctionnement du grand marché intérieur dans le secteur agricole supposerait la suppression du système des taux verts et des M.C.M. La Commission a envisagé d'ailleurs cet aboutissement dans ses propositions de prix pour 1987-1988. Elle souhaitait que, d'ici là, les M.C.M. négatifs créés en application du système de l'écu vert soient démantelés en deux campagnes, l'effet sur les prix étant neutralisé grâce à une baisse des prix communs exprimés en écus. Lors de l'élaboration des propositions pour 1988-1989, la Commission a manifestement été gênée par la contradiction entre sa volonté précédemment affichée de démanteler rapidement les M.C.M. négatifs, et la difficulté de compenser les effets sur les prix d'un démantèlement en diminuant les prix communs en écus. De telles baisses auraient en effet été d'un effet désastreux, intervenant en même temps que les stabilisateurs. La solution de statu quo à laquelle la Commission s'est arrêtée fait douter de la crédibilité de son intention de parvenir à terme à la suppression du système. On sait que la stabilité monétaire qui permettrait ce progrès n'est guère un objectif à portée de vue. En tout état de cause, les actuels attermolements de la Commission paraissent témoigner du caractère peu prioritaire de l'objectif 1992 dans le domaine des M.C.M. Il n'est cependant pas évident que celui-ci, heureusement apparié à celui de maintien du revenu des agriculteurs, soit moins essentiel que la stabilisation budgétaire au bon fonctionnement de la Communauté.

Il faut noter en dernier lieu des propositions de nature à permettre certaines améliorations du revenu des agriculteurs. Ainsi la commission de l'agriculture du Parlement européen propose-t-elle la suppression du prélèvement de coresponsabilité pour le lait.

#### B. — La cohérence des organisation de marchés

Un certain nombre de critiques portées contre les propositions de la Commission tiennent au souci de conserver le plus d'efficacité possible aux organisations communes de marchés en évitant l'aggravation des conséquences des stabilisateurs par de nouvelles mesures restrictives graves proposées dans le cadre des « mesures connexes ».

Il faut, à ce propos, revenir sur le cas des majorations mensuelles de prix. L'enjeu économique qu'elles représentent est très important ; en effet, leur diminution importante aurait les conséquences suivantes :

— Ne pouvant assurer la couverture des frais financiers, les organismes stockeurs risquent de réduire d'une façon très importante le paiement des acomptes dès la récolte, ce qui créera un manque de trésorerie catastrophique chez les agriculteurs ;

— Le stockage n'étant plus rémunérateur, cela incitera les organismes stockeurs à vendre très tôt en début de campagne, d'où un déséquilibre entre l'offre et la demande, une raison supplémentaire d'écroulement des prix, des conséquences sur l'emploi ;

— Des incidences très négatives sur la gestion des organismes stockeurs. En effet, les majorations mensuelles sont à la base des résultats d'exploitation, de la capacité à investir, de la capacité à ouvrir ces organismes stockeurs vers la diversification, l'agro-alimentaire, etc...

Il convient surtout d'insister sur le fait que la disparition prévisible à terme des mécanismes de gestion des marchés par les prix, le rapprochement du marché, rendent nécessaire de mettre en œuvre d'autres instruments de stabilisation permettant de limiter les conséquences du caractère cyclique de la production agricole. Une politique d'aide au stockage privé est en particulier indispensable, dont les majorations mensuelles apparaissent comme l'utile ébauche.

Les majorations mensuelles sont donc à un double titre un enjeu de premier plan dans la négociation en cours sur le paquet prix 1988-1989. Le gouvernement français, la commission de l'agriculture du Parlement européen et les organisations de producteurs se sont prononcés avec vigueur contre les propositions de la Commission dans ce domaine.

Des critiques ont aussi été faites contre les mesures envisagées dans le secteur de la viande bovine. Pour la F.N.S.E.A., il faut « éviter que de nouvelles mesures restrictives soient prises à l'encontre du régime d'intervention qui doit pouvoir continuer de jouer son rôle de filet protecteur ». La F.N.S.E.A. s'oppose pour cette raison à l'élimination des clauses « prix d'achat à l'intervention non inférieur au prix du marché dans l'Etat membre ayant le prix le plus élevé » et « prix d'achat égal au prix moyen majoré de 2,5 % ». Le gouvernement français a adopté la même position relevant, d'une part, que les dépenses relatives au secteur de la viande bovine ont baissé en 1987, relevant d'autre part que la modification des conditions de fixation des prix d'achat à l'intervention est incompatible avec les décisions de décembre 1986 qui prévoyaient qu'aucune nouvelle mesure ne pourrait être prise avant décembre 1988.

Un autre exemple de mise à mal contestée des organisations de marchés est l'application de la suspension supplémentaire de 1,5 % de la production prévue pour la campagne 1988-1989. La Commission considère cette suspension comme acquise. En revanche, les organisations professionnelles agricoles jugent que la situation du marché ne l'impose aucunement.

Enfin, il est intéressant de citer le cas des stabilisateurs institués pour certains fruits, dont les modalités d'application proposées dans le paquet prix posent problème. Pour les pêches notamment, a estimé le gouvernement français, la proposition de la Commission ne tient pas compte de la spécificité de cette production pérenne, non stockable et sensible aux aléas climatiques. Elle a donc besoin d'une période d'adaptation plus longue qu'une culture annuelle, et la réduction du seuil de retrait devrait être réalisée en cinq ans et non trois. D'autre part, le seuil de retrait devrait être élevé.

### C. — La valorisation des ressources communautaires

A la logique de repli que traduisent les propositions de la Commission pour la campagne 1988-1989, s'oppose une logique de valorisation des ressources agricoles communautaires dont l'élément clé serait la mise en œuvre d'une préférence communautaire plus efficace et mieux distribuée entre les différents produits. L'essentiel des efforts à entreprendre intéresse les négociations de l'Uruguay Round au G.A.T.T. Le paquet prix comporte, quant à lui, un certain nombre d'éléments intéressants qui, sans relever du principe de préférence communautaire, sont importants pour la valorisation des ressources agricoles de la Communauté.

C'est le cas de la proposition de prime à l'incorporation des céréales dans l'alimentation animale.

Cette mesure, l'une des rares de ce paquet prix 1988-1989, ne ressortissant pas à la discipline budgétaire appliquée, avait été évoquée dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles en février dernier. Celui-ci avait, en effet, demandé à la Commission d'examiner quelles mesures pourraient être instaurées pour l'utilisation de céréales dans les aliments composés et de présenter des propositions appropriées dans le cadre de la fixation des prix 1988-1989. La Commission estime qu'il faut agir sur le niveau des prix qui est le seul avantage dont bénéficient les produits de substitution des céréales à cause de leur régime d'importation préférentielle. Une prime d'incorporation en faveur des céréales serait donc, selon la Commission, de nature à réduire cet avantage et à reconquérir la part que les céréales communautaires occupaient jadis dans l'alimentation du bétail. La Commission a ainsi décrit le contenu de la prime dont elle propose l'instauration :

— « l'aide est à octroyer sous forme d'une prime d'incorporation fixée au préalable selon la procédure dite du Comité de gestion ;

— le niveau de cette prime doit s'aligner sur la marge d'intérêt pour les produits concurrents des céréales ;

— la prime ne peut être octroyée qu'aux quantités additionnelles à celles utilisées au cours d'une période de référence ;

— la prime s'applique à toutes les céréales afin d'assurer un système contrôlable ;

— la prime doit être octroyée à tous ceux utilisant des céréales additionnelles dans le secteur animal à condition toutefois que des vérifications à partir des registres de comptabilité matière soient possibles ».

Ce dispositif a été jugé insuffisant par les organisations professionnelles. Par ailleurs, au début de la négociation du paquet prix, le précédent ministre de l'agriculture a indiqué les objectifs souhaitables de cette mesure :

— éviter la dégradation de la consommation de céréales dans l'alimentation animale là où les taux d'incorporation sont déjà élevés du fait de l'éloignement des ports (en France, le taux a baissé de près d'un quart depuis la campagne 1984-1985) ;

— accroître l'utilisation des céréales par les fabricants qui en traitent déjà un minimum.

Il faudrait pour cela adopter les compléments suivants :

— La prime doit être fondée sur le niveau du taux d'incorporation des céréales dans l'alimentation animale. Si elle reposait sur les quantités utilisées, elle récompenserait le gonflement de la production d'aliments composés et non l'effort consenti en vue d'accroître la part des céréales dans chaque tonne d'aliments produits ;

— Elle doit être progressive avec l'augmentation du taux des céréales incorporées : c'est la condition pour que des quantités significatives soient utilisées. De plus, les fabricants atteignant des taux d'incorporation supérieurs à la moyenne communautaire doivent bénéficier d'un traitement préférentiel ;

— Enfin, la période de référence à partir de laquelle est constatée l'évolution de la consommation de céréales doit être proche du versement de la prime, une période par campagne serait appropriée.

Il est à noter que la prime serait financée par le prélèvement de coresponsabilité dont les organisations professionnelles et la commission de l'agriculture du Parlement européen demandent qu'elle soit également appliquée aux céréales et produits de substitution importés.

La commission de l'agriculture du Parlement européen demande aussi qu'avant août 1988 la Commission présente des propositions d'aide aux céréales affectées à des utilisations industrielles. Aucune proposition concernant la production de bioéthanol ne figure, en effet, dans le paquet présenté par la Commission. Celle-ci explique que « la prolifération des mesures destinées à développer des débouchés subventionnés et donc artificiels ne pourrait qu'entamer, en grande partie au profit des secteurs autres que l'agriculture, les ressources forcément limitées disponibles pour le soutien des revenus des agriculteurs ». Ainsi, apparaît verrouillée, en dépit de l'ouverture manifestée par le Conseil européen de Bruxelles, une possibilité importante de créer de nouveaux débouchés pour la production agricole communautaire, dont les travaux menés en France, et en particulier au sein de la commission des affaires économiques du Sénat (rapport d'information n° 404, seconde session ordinaire de 1985-1986) démontrent les riches perspectives.

Le secteur des céréales offre un autre exemple de la réticence de la Commission devant la valorisation du potentiel agricole communautaire. Il s'agit de la proposition de baisse du prix indicatif des céréales dont le gouvernement français a estimé qu'elle repose sur une justification technique incertaine alors qu'elle réduit unilatéralement la préférence communautaire.

Il faut, enfin, mentionner le problème de la régulation du marché des matières grasses que la Commission omet de mentionner dans ses propositions. Sa solution reste indispensable pour améliorer la capacité concurrentielle du beurre par rapport aux matières grasses végétales et pour permettre à l'horizon de 1992 le financement du marché de l'huile d'olive.

Le dispositif proposé en 1987 par la Commission n'est pas parfait en ce sens qu'il ne vise pas franchement l'amélioration de la préférence communautaire dans ce secteur, même s'il n'est pas totalement séparable de cet objectif comme en témoigne la franche hostilité des Etats-Unis à son adoption. En dépit de ses limites, le projet de stabilisation des prix des matières grasses apparaît cependant comme une contribution indispensable à l'équilibre du secteur et l'on regrette que ce dispositif, présenté à l'occasion des propositions de prix pour 1987-1988, semble oublié et que la Commission n'ait pas jugé utile de le reprendre.

### III. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 15 JUIN 1988

Ayant pris connaissance des propositions de la Commission concernant la fixation des prix des produits agricoles et des mesures connexes pour la campagne 1988-1989,

#### LA DELEGATION

-- observe que ces propositions comportent un ensemble de dispositions de nature, pour la plupart, à renforcer les mécanismes de stabilisation financière adoptés par le Conseil européen de 1988 ;

-- relève en particulier que la proposition de geler les prix institutionnels a pour objet de conserver leur plein effet aux baisses de prix automatiques prévisibles à la suite de dépassements des quantités garanties fixées dans chaque secteur de la production ;

-- note, d'autre part, que les mesures connexes figurant dans le document de la Commission tendent essentiellement à renforcer les stabilisateurs ; c'est le cas des propositions portant sur les fruits et légumes et le tabac, des propositions de réduction des majorations mensuelles de prix, de celles qui tendent à l'aménagement de l'intervention sur la viande bovine ;

-- rappelle que la Commission justifie la sévérité de ses propositions par le plafond budgétaire de 27,5 milliards d'écus fixé lors du Conseil européen de Bruxelles pour les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie en 1988 ;

-- estime que la fixation des prix agricoles et des mesures connexes apparaît donc comme un exercice comptable largement indépendant des exigences d'une véritable stratégie agricole ;

-- regrette les conséquences de l'adoption éventuelle de ces propositions sur les revenus des producteurs, en particulier des petits producteurs, alors que les dispositifs d'aide directe au revenu, conçus comme la contrepartie des mesures restrictives, ne sont pas encore opérationnels, et seront en tout état de cause de portée limitée et difficiles à financer ;

-- déplore l'absence ou la faiblesse des mesures propres à valoriser la production communautaire en renforçant la préférence communautaire ou en ouvrant de nouveaux débouchés ;

-- juge que la surproduction, dont la Commission entend juguler l'ampleur et les conséquences financières, ne peut être considérée comme un fait irrésistible et irréversible, alors même que la Communauté est déficitaire dans de nombreux secteurs et que les excédents dans d'autres sont largement dus aux concessions commerciales accordées à certaines importations en dérogation au principe de la préférence communautaire ;

-- note d'ailleurs avec intérêt que la reprise manifeste aux Etats-Unis dans le secteur agricole avec la diminution des stocks et l'augmentation des exportations, devrait inciter la Communauté à tempérer le pessimisme et le malthusianisme auxquels elle se livre actuellement ;

crain, qu'en l'absence d'une action vigoureuse de la Communauté pour développer ses débouchés existants ou envisageables, les limitations imposées à la production communautaire par les stabilisateurs n'ouvrent plus encore le marché intérieur aux produits importés et ne privent l'agriculture communautaire de ses marchés extérieurs comme cela a été le cas pour les produits laitiers à la suite de l'application des quotas ;

— réitère donc ses réserves maintes fois exprimées à l'égard d'un processus fondé sur une logique financière exclusive et demande que soient mieux pris en compte les intérêts économiques et sociaux légitimes du secteur agricole ;

— juge par suite nécessaire de donner une portée plus mesurée aux propositions touchant les prix et le fonctionnement des organisations de marchés et exprime en particulier :

- son souci que soient maintenues les majorations mensuelles des prix institutionnels des céréales, du riz et des oléagineux permettant un étalement approprié des apports à l'intervention ;

- son souhait que soient démantelés les montants compensatoires monétaires négatifs ;

- son intérêt pour la sauvegarde des organisations communes de marché de la viande bovine, du lait, des fruits et légumes, excessivement touchés par les propositions de la Commission ;

- son incompréhension pour le gel des prix, particulièrement dans des secteurs comme celui du lait où le régime des quotas impose d'ores et déjà la diminution de la production ;

— préconise que soit abrogée la suspension provisoire de 1,5 % de la production laitière pour la campagne 1988-1989 compte tenu de la situation des stocks ;

— croit essentiel, en ce qui concerne la valorisation de la production communautaire :

- d'améliorer la proposition de prime à l'incorporation des céréales dans l'alimentation animale afin de lui garantir la meilleure efficacité ;

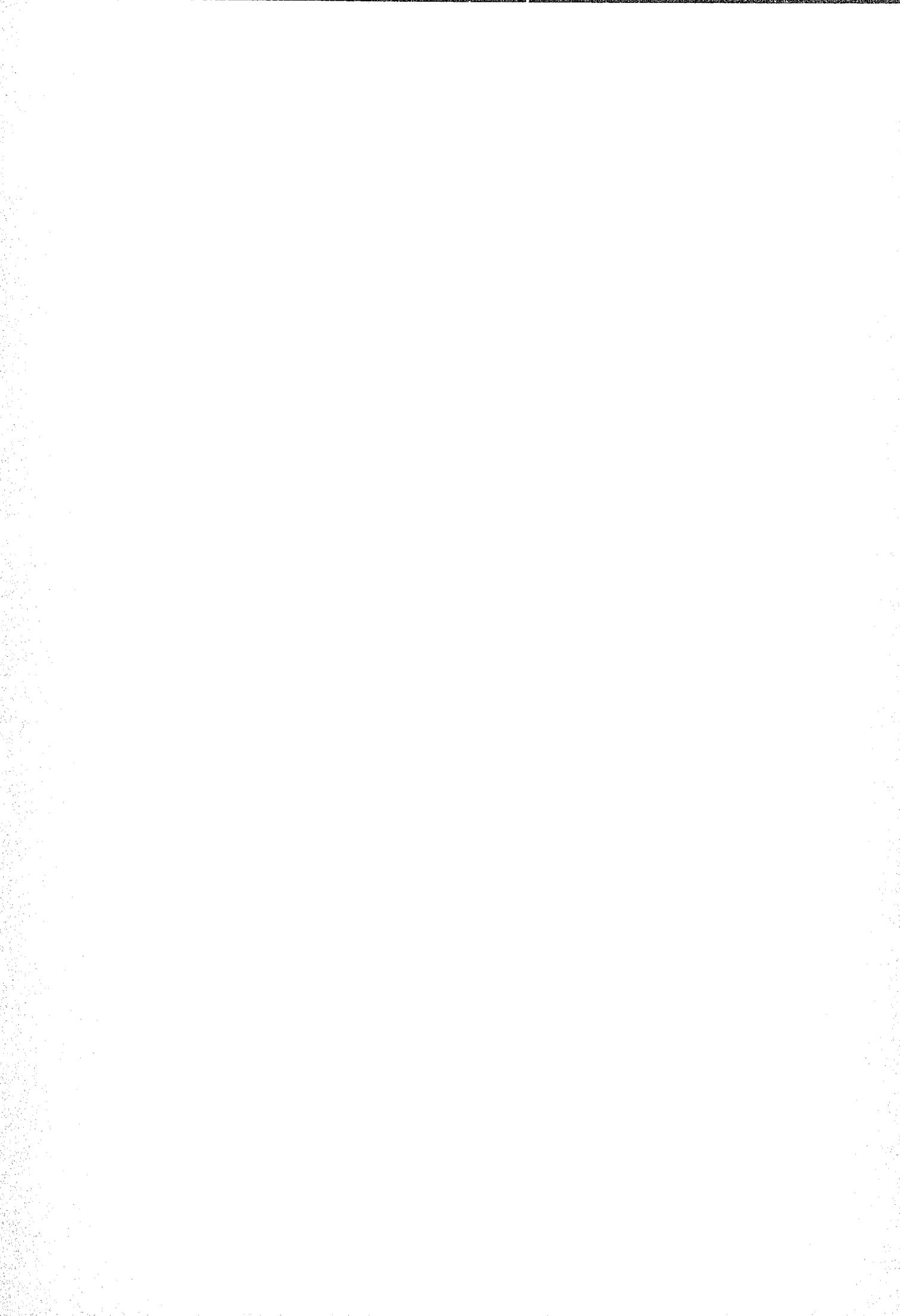
- de soumettre à la taxe de coresponsabilité les produits de substitution des céréales importés ;

- de mettre en place un système d'encouragement à l'utilisation industrielle des produits agricoles ;

- d'adopter rapidement un système de stabilisation des prix des matières grasses végétales ;

- de diminuer les importations de beurre à des conditions préférentielles dans une proportion identique à la diminution de la production communautaire de lait.

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 II

### QUESTIONS FINANCIERES

#### A. — LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET LE PROJET DE BUDGET GENERAL POUR 1989

*Rapporteur* : M. Bernard BARBIER

- I. — LES DIFFICULTES DE FINANCEMENT DU BUDGET GENERAL DE 1988
- II. — L'ACCORD BUDGETAIRE DU 13 FEVRIER 1988
- III. — L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE
- IV. — LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTES POUR 1989
- V. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 13 OCTOBRE 1988

\*  
\* \*

#### INTRODUCTION

Traduction financière des politiques de la Communauté, le budget général n'est pas seulement un document comptable ; il est aussi un acte politique.

Or, de ce point de vue, l'analyse des conditions d'adoption des budgets communautaires pour 1988 et 1989 est révélatrice des tensions — et finalement des enjeux — suscitées par l'achèvement du marché européen.

Car l'année 1988, première année de mise en œuvre de l'Acte unique additionnel aux traités européens, aura été à la fois celle de la plus grande crise financière jamais rencontrée par l'Europe, le Conseil des ministres s'étant montré incapable de présenter au Parlement européen un budget pour 1988 dans les délais fixés par les traités, mais aussi celle de la plus grande résolution puisque, à la suite du Conseil européen des 12 et 13 février 1988, les Communautés sont maintenant dotées des moyens budgétaires nécessaires à l'achèvement du marché unique d'ici 1992.

L'année 1988 aura en réalité cristallisé les problèmes financiers auxquels se heurtaient les Institutions européennes à un moment où l'Acte unique exigeait de nouveaux engagements de la part des Etats membres.

En effet, bien que doté depuis 1970 de ressources propres qui avaient remplacé les contributions nationales, le budget communautaire, depuis près de dix ans, souffrait fondamentalement d'un écart croissant entre des recettes en trop faible progression face à des dépenses, notamment de couverture de la politique agricole commune, en augmentation importante ; la réduction progressive des droits de douane et des prélèvements agricoles perçus aux frontières extérieures de la Communauté sur les biens ou produits agricoles importés des pays tiers, tant en raison des réductions des droits mondiaux que de la baisse du dollar, avait conduit très vite à un dépassement de la part des recettes T.V.A. affectée aux Communautés européennes, portée de 1 % jusqu'alors à 1,4 % au 1<sup>er</sup> janvier 1986 et à 1,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 1988.

L'Acte unique, par ailleurs, en rendant plus facile la mise en œuvre, à la majorité qualifiée, des politiques communes, contribuait également, de son côté, à l'augmentation des dépenses non obligatoires, essentiellement les dépenses régionales et sociales, industrielles et de recherche.

Cette double évolution explique ainsi le dérèglement du système financier européen depuis plusieurs années, marqué essentiellement par la sous-estimation des dépenses et le report des déficits annuels. Dans ces conditions, il n'était pas surprenant que la Communauté vivât depuis quatre ans sous le règne des douzièmes provisoires et des avances, remboursables ou non remboursables.

Alors même que la Commission avait, dès 1984, dénoncé les errements de la politique budgétaire du Conseil des ministres, et alors même que l'élargissement de la Communauté en 1985, puis l'engagement vers le marché unique de 1992 exigeaient de nouvelles ressources, le conflit entre les Institutions européennes ne pouvait qu'éclater.

Pour comprendre les solutions qui ont été dégagées au cours de l'année 1988, il convient d'examiner successivement :

- Les difficultés de financement du budget de 1988 ;
- L'accord budgétaire des 12 et 13 février 1988 ;
- L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire couvrant la période 1988-1992 ;
- Le projet de budget général des Communautés pour 1989.

## I -- LES DIFFICULTES DE FINANCEMENT DU BUDGET GENERAL DE 1988

La procédure budgétaire du budget 1988 a été marquée par une crise sans précédent puisque c'est la première fois qu'un blocage s'est produit au Conseil dès la première lecture, alors que les conflits précédents n'avaient éclaté jusqu'alors que dans la suite de la procédure entre le Conseil et le Parlement européen. Le Parlement, n'ayant pas été saisi au 5 octobre 1987, date limite de sa saisine par le Conseil au titre de l'article 203 du Traité C.E.E., a déposé, à la fin de l'année 1987, devant la Cour de justice des Communautés, un recours en carence du Conseil ; en réalité, cet échec de la procédure budgétaire, non résolu par le Conseil européen du mois de décembre 1987 à Copenhague, résultait de la stratégie budgétaire de la Commission qui avait souhaité que l'année 1988 soit celle du retour à la vérité budgétaire, autant pour les dépenses que pour les recettes.

### A. -- La stratégie budgétaire de la Commission

L'avant-projet de budget des Communautés pour 1988, transmis au Conseil le 14 mai 1987, se fondait sur la mise en œuvre des réformes annoncées dans les documents COM (87) 100 du 15 février 1987 « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe » et COM (87) 101 du 28 février 1987 « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté ».

La Commission estimait notamment que le nouveau régime des ressources propres qu'elle proposait était un des éléments clés de l'application de l'Acte unique de 1988 à 1992, en particulier pour assurer la consolidation du marché unique, une intégration plus poussée de l'Espagne et du Portugal, un renforcement de la stratégie des cohésions communautaires et un début de mise en œuvre du programme — cadre pour la recherche ; par ailleurs, la Commission avait voulu que le budget de 1988 éliminât le poids des reports de déficits du passé ainsi que la dépréciation et l'élimination des excédents agricoles.

Dans ces conditions, l'avant-projet de budget pour 1988 devait permettre :

-- de couvrir intégralement les besoins financiers de la Communauté en 1988, c'est-à-dire en tenant notamment compte de la mise en œuvre effective du budget pour 1987, qui avait fonctionné sous le régime des douzièmes provisoires, et en excluant le principe des reports de crédits sur l'exercice 1989 ;

-- de respecter l'exécution des dépenses proposées pour 1988 dans les prévisions pluriannuelles 1988-1992 contenues dans le document COM (87) 101 ;

-- de tenir compte de la situation budgétaire réelle de 1987, tant en ce qui concerne les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie qu'en ce qui concerne la situation des recettes.

Le financement de cet avant-projet de budget ne pouvait être contenu dans les limites du taux d'appel de la T.V.A. de 1,4 % car il nécessitait la mise en œuvre de nouvelles ressources propres de financement ; en effet, sans ces ressources propres, le taux d'appel de T.V.A. aurait dû être de 1,7 %, c'est-à-dire déjà supérieur au taux de 1,6 % envisagé par le Sommet de Fontainebleau de 1984 pour le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Les principales caractéristiques de cet avant-projet de juin 1987 étaient les suivantes :

-- avec un total général de 39,7 milliards d'écus en crédits de paiement (1), l'avant-projet était en augmentation de 5 % par rapport au budget de 1987 ;

-- les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie augmentaient également de 5 % et entraient dans l'enveloppe prévue pour 1988 par les perspectives 1988-1992 de la Commission ;

-- les crédits d'engagement des fonds structurels progressaient de 6 % tandis que les crédits de paiement étaient en hausse de 10 % dans la perspective du doublement, demandé par la Commission, de leur dotation d'ici à 1992 ;

-- les crédits d'engagement de la recherche restaient stables en raison des reports de ressources de 1987, mais les crédits de paiement enregistraient une augmentation sensible de 16 % pour couvrir notamment le coût de programmes spécifiques adoptés au titre du nouveau programme-cadre de la recherche communautaire ;

-- les crédits de la coopération au développement régresaient de 25,5 % en crédits de paiement en raison du fait que les crédits nécessaires pour assurer un même volume d'aide alimentaire devaient être nettement inférieurs à 1987, en raison de la diminution de la valeur en écus du prix des produits alimentaires exprimé en dollars ;

-- enfin, au regard des recettes, l'avant-projet comportait un régime alternatif de financement :

• Dans l'hypothèse d'un accord sur les nouvelles ressources propres, la T.V.A. limitée à 1 % et à assiette effective, aurait rapporté 19 milliards d'écus tandis que la ressource nouvelle fondée sur le produit national brut (P.N.B.) aurait procuré 8,4 milliards d'écus ;

---

(1) Soit environ 298 milliards de francs

• Dans un régime de ressources communautaires inchangé, la recette de la T.V.A. limitée au taux de 1,4 % représenterait 23,1 milliards d'écus, un supplément de 5,75 milliards d'écus devant être demandé aux Etats membres sous forme d'avances nationales remboursables pour équilibrer le budget.

## B. L'échec de la procédure budgétaire

Sur cet avant-projet de la Commission et malgré deux tentatives infructueuses le 23 juillet et le 17 septembre 1987, le Conseil-Budget des ministres ne fut pas capable, lors de sa session du 1<sup>er</sup> octobre 1987, d'arrêter un projet de budget pour l'exercice 1988 et de le transmettre au Parlement européen avant le 5 octobre 1987, date limite fixée par l'article 203 du Traité C.E.E..

Le **blocage au sein du Conseil** tenait à l'écart de 4,5 milliards d'écus entre les recettes dont devait disposer la Communauté en 1988, évaluées à 35,2 milliards d'écus, et les dépenses demandées par la Commission, estimées à 39,7 milliards d'écus en crédits de paiement et à 40,9 milliards d'écus en crédits d'engagement.

Alors que certains estimaient qu'il fallait respecter le plafond de recettes et établir un budget de l'ordre de 35 milliards d'écus (position du Royaume-Uni), d'autres considéraient que le budget général devait couvrir l'ensemble des dépenses et que le Conseil devait faire une déclaration sur les recettes supplémentaires dont la Communauté devait disposer en 1988 (position de la Grèce); la présidence danoise, pour sa part, avait proposé un compromis ramenant les dépenses à 39 milliards d'écus, ce montant correspondant au plafond de 1,6 % de T.V.A. que le Conseil de Fontainebleau avait prévu de retenir pour 1988. Pour qu'une solution se dégage au sein du Conseil, une majorité qualifiée était nécessaire, mais l'Espagne ayant rejoint le Royaume-Uni et la Grèce dans l'opposition à un projet de budget de 39 milliards d'écus, une minorité de blocage s'était ainsi constituée avec le Royaume-Uni, qui voulait s'en tenir au strict respect des ressources disponibles, et l'Espagne et la Grèce qui, en sens contraire, demandaient des dotations plus substantielles en faveur des politiques structurelles.

Devant l'incapacité du Conseil de transmettre avant le 5 octobre un projet de budget pour 1988, le Président du Parlement européen avait alors envoyé le 7 octobre 1987 une lettre à la présidence du Conseil pour l'inviter à agir dans les deux mois, faute de quoi il saisirait la Cour de justice des Communautés pour faire constater **la carence du Conseil**.

Aucune solution budgétaire n'ayant pu être trouvée par le Conseil européen réuni à Copenhague les 4 et 5 décembre 1987, le Parlement européen et la Commission ont alors respectivement introduit les 18 et 23 décembre 1987 un recours en carence devant la Cour de justice, le Parlement européen estimant notamment que, sur la base de l'article 199 du Traité C.E.E., le projet de budget devait comprendre toutes les dépenses prévisibles, celles-ci devant être équilibrées par des recettes correspondantes; la Commission, de son côté, estimait que le Conseil ne pouvait invoquer l'exigence d'une approbation unanime des Etats membres consacrée par l'article 201 du Traité C.E.E. pour soutenir qu'il était empêché de satisfaire à son obligation de veiller à l'établissement du projet de budget et, par là, à engager la discussion budgétaire.

## II. — L'ACCORD BUDGETAIRE DU 13 FEVRIER 1988

Au cours du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, les décisions essentielles pour l'avenir financier de la Communauté européenne ont été prises, décisions que la présidence allemande a ensuite consolidées au cours du mois de mars 1988.

#### A. — Le contenu de l'accord financier du 13 février 1988

Le Conseil européen de Bruxelles a convenu que l'achèvement du marché intérieur, qui doit libérer les forces de croissance nécessaires pour assurer la compétitivité de l'Europe, ainsi que la cohésion économique et sociale des Etats membres, nécessite un renforcement de la capacité d'agir de la Communauté.

C'est pourquoi les solutions retenues dans le domaine financier font partie intégralement du compromis global auquel s'est rallié le Conseil européen dans l'hypothèse de l'achèvement d'ici 1992 du grand marché européen.

Il accompagne la réforme de la politique agricole commune qui, en particulier, a défini les mécanismes de retrait des terres, des pré-retraites et des autres revenus agricoles ainsi que le dossier de la cohésion économique et sociale, notamment sur la base du principe du doublement, en 1993, des fonds structurels régionaux par rapport à 1987.

Pour le financement proprement dit des politiques communautaires, le Conseil européen a défini le **plafond global et le contenu des ressources propres**; le plafond global des ressources propres de la Communauté est donc désormais fixé à 1,2 % du produit national brut total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,3 % pour les crédits d'engagement. La troisième ressource de financement reste constituée par la T.V.A. au taux d'appel de 1,4 % et une nouvelle ressource est constituée avec, pour assiette, le produit national brut.

Le règlement des problèmes posés par la mise en œuvre du budget communautaire de 1988 trouve sa solution dans les avances non remboursables demandées aux Etats membres pour l'exercice 1988 afin de couvrir les moyens nécessaires qui dépassent le plafond actuel des ressources propres.

Enfin, le Conseil a modifié légèrement le mécanisme de calcul de la compensation britannique par l'utilisation d'une clé P.N.B. et non plus d'une clé T.V.A., la prise en charge de cette compensation étant désormais assurée par les onze partenaires du Royaume-Uni et non plus par les seuls Etats du Nord.

#### B. — La mise en œuvre de l'accord budgétaire du 13 février 1988

Le 17 février 1988, la Commission transmettait au Conseil un nouvel avant-projet de budget pour 1988 s'élevant à 39,7 milliards d'écus en crédits de paiement, et 40,9 milliards d'écus en crédits d'engagement, dont 27,04 milliards d'écus pour le F.E.O.G.A.-Garantie, alors même que les recettes pour 1988 seraient les suivantes :

-- Droits de douane et prélèvements agricoles .....	11,3 milliards d'écus
-- Ressources T.V.A. au taux de 1,4 % .....	23,2 milliards d'écus
-- Reports de l'année 1987 et révision .....	1,1 milliard d'écus

soit un total de 35,6 milliards d'écus de recettes pour une dépense en crédits d'engagement de 43,4 milliards d'écus ; de ce fait, le montant des avances non remboursables demandées aux Etats membres pour 1988 serait de 7,8 milliards d'écus.

Le Conseil-budget réuni les 23 et 24 février 1988 ne put adopter un nouveau projet de budget pour 1988 sur la base de ce nouvel avant-projet de la Commission en raison des critiques de l'Italie à l'égard des modalités de calcul de sa participation à la compensation britannique et ce n'est que lors de sa session du 7 mars 1988 que le Conseil a finalement adopté et transmis au Parlement européen le projet de budget pour 1988.

#### A. -- Le contenu de l'accord financier du 13 février 1988

Le Conseil européen de Bruxelles a convenu que l'achèvement du marché intérieur, qui doit libérer les forces de croissance nécessaires pour assurer la compétitivité de l'Europe, ainsi que la cohésion économique et sociale des Etats membres, nécessite un renforcement de la capacité d'agir de la Communauté.

C'est pourquoi les solutions retenues dans le domaine financier font partie intégralement du compromis global auquel s'est rallié le Conseil européen dans l'hypothèse de l'achèvement d'ici 1992 du grand marché européen.

Il accompagne la réforme de la politique agricole commune qui, en particulier, a défini les mécanismes de retrait des terres, des pré-retraites et des autres revenus agricoles ainsi que le dossier de la cohésion économique et sociale, notamment sur la base du principe du doublement, en 1993, des fonds structurels régionaux par rapport à 1987.

Pour le financement proprement dit des politiques communautaires, le Conseil européen a défini le plafond global et le contenu des ressources propres; le plafond global des ressources propres de la Communauté est donc désormais fixé à 1,2 % du produit national brut total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,3 % pour les crédits d'engagement. La troisième ressource de financement reste constituée par la T.V.A. au taux d'appel de 1,4 % et une nouvelle ressource est constituée avec, pour assiette, le produit national brut.

Le règlement des problèmes posés par la mise en œuvre du budget communautaire de 1988 trouve sa solution dans les avances non remboursables demandées aux Etats membres pour l'exercice 1988 afin de couvrir les moyens nécessaires qui dépassent le plafond actuel des ressources propres.

Enfin, le Conseil a modifié légèrement le mécanisme de calcul de la compensation britannique par l'utilisation d'une clé P.N.B. et non plus d'une clé T.V.A., la prise en charge de cette compensation étant désormais assurée par les onze partenaires du Royaume-Uni et non plus par les seuls Etats du Nord.

#### B. -- La mise en œuvre de l'accord budgétaire du 13 février 1988

Le 17 février 1988, la Commission transmettait au Conseil un nouvel avant-projet de budget pour 1988 s'élevant à 39,7 milliards d'écus en crédits de paiement, et 40,9 milliards d'écus en crédits d'engagement, dont 27,04 milliards d'écus pour le F.E.O.G.A.-Garantie, alors même que les recettes pour 1988 seraient les suivantes :

-- Droits de douane et prélèvements agricoles .....	11,3 milliards d'écus
-- Ressources T.V.A. au taux de 1,4 % .....	23,2 milliards d'écus
-- Reports de l'année 1987 et révision .....	1,1 milliard d'écus

soit un total de 35,6 milliards d'écus de recettes pour une dépense en crédits d'engagement de 43,4 milliards d'écus; de ce fait, le montant des avances non remboursables demandées aux Etats membres pour 1988 serait de 7,8 milliards d'écus.

Le Conseil-budget réuni les 23 et 24 février 1988 ne put adopter un nouveau projet de budget pour 1988 sur la base de ce nouvel avant-projet de la Commission en raison des critiques de l'Italie à l'égard des modalités de calcul de sa participation à la compensation britannique et ce n'est que lors de sa session du 7 mars 1988 que le Conseil a finalement adopté et transmis au Parlement européen le projet de budget pour 1988.

Les principales caractéristiques de ce projet de budget étaient les suivantes :

— Total des crédits d'engagement .....	44,6 milliards d'écus (1)
— Total des crédits de paiement .....	43,3 milliards d'écus

marquant une augmentation de 20 % par rapport à 1987, dont :

— pour le F.E.O.G.A.-Garantie .....	27,5 milliards d'écus
— fonds structurels .....	3,6 milliards d'écus
— fonds sociaux .....	2,8 milliards d'écus
— recherche et énergie industrielle .....	1 milliard d'écus.

Au regard des recettes, le Conseil-budget a arrêté le montant des consolidations nationales sous forme d'avances non remboursables à 7,6 milliards d'écus, la répartition entre les Etats membres restant provisoire et ayant une valeur indicative : l'avance non remboursable qui sera imputée sur le budget français en 1988 devrait s'élever à environ 10 milliards de francs et son approbation nécessitera l'intervention du Parlement français ; ce dernier devra également se prononcer sur la création de la nouvelle ressource assise sur le P.N.B. pour la prise en compte des recettes ultérieures de la Communauté et qui est évaluée à 8,7 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1989.

Le prélèvement total sur les recettes de l'Etat français au profit des Communautés européennes dans le projet de loi de finances pour 1989, est de 64,49 milliards de francs, se répartissant de la façon suivante (en millions de francs) :

— Ressources propres provenant des prélèvements et cotisations agricoles et des droits de douanes.	
• Prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et autres droits .....	0 825 F
• Cotisation à la production sur les sucres .....	2 240 F
• Droits de douanes et autres droits .....	10 195 F
Total .....	13 260 F
— Contribution assise sur la taxe sur la valeur ajoutée .....	42 472 F
— Contribution assise sur le produit national brut .....	8 760 F

### III. — L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

Les problèmes posés par la croissance et la gestion des dépenses obligatoires, notamment dans le domaine agricole, restent sous-jacents dans l'analyse de tout problème budgétaire européen.

C'est pourquoi les éléments d'une discipline budgétaire européenne s'imposant à l'ensemble des Institutions (Commission, Conseil et Parlement), étaient déjà inclus dans les orientations de 1987 de la Commission, puis dans les conclusions du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, tandis que le Parlement européen a voulu lier l'adoption du budget 1988 à la conclusion d'un accord avec le Conseil sur la discipline budgétaire. En effet, et malgré l'urgence qu'il y avait à adopter le projet de budget général pour 1988, et dans le but de préserver ses propres pouvoirs budgétaires dans le futur cadre des nouvelles ressources propres, le Parlement européen a voulu qu'un accord interinstitutionnel soit conclu cette année.

(1) Soit environ 334 milliards de francs

Etabli lors d'une réunion commune entre les trois Institutions, le 27 mai 1988, il a finalement été ratifié par le Parlement européen le 15 juin 1988 et a permis au Président du Parlement européen de signer, le 1<sup>er</sup> juin, le budget 1988, après que le Président en exercice du Conseil lui ait donné toutes les garanties sur la couverture des dépenses.

#### A. - Les perspectives financières 1988-1992

Les perspectives financières quinquennales retenues par le Conseil européen de Bruxelles constituent désormais, d'après les termes mêmes de l'accord institutionnel, le cadre de référence de la discipline budgétaire des Communautés. Le tableau ci-après fournit ces perspectives financières en crédits d'engagement et en millions d'écus d'ici 1992.

### PERSPECTIVES FINANCIERES

#### Crédits d'engagement

M.F.C.U., prix 1988

	1988	1989	1990	1991	1992
1. F.E.O.G.A.-Garantie .....	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles .....	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (P.I.M., Recherche) .....	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques .....	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont D.N.O. ....	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration .....	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage .....	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire .....	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<b>Total .....</b>	<b>45 303</b>	<b>46 885</b>	<b>48 900</b>	<b>50 950</b>	<b>52 800</b>
dont D.O. ....	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
D.N.O. ....	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires .....	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont D.O. ....	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
D.N.O. ....	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du P.N.B. ....	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus .....	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du P.N.B. ....	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Le Parlement, comme le Conseil et la Commission, se sont engagés à respecter, au cours de chaque procédure budgétaire à venir, les différents plafonds annuels de dépenses contenues dans ces perspectives financières; ils se sont engagés également à ce qu'aucune révision des dépenses obligatoires prévues dans ces perspectives financières ne puisse entraîner une réduction du montant des dépenses non obligatoires retenues dans ces perspectives. La Commission soumettra par ailleurs chaque année aux deux branches de l'autorité budgétaire les propositions d'adaptation qu'elle jugera nécessaire, compte tenu des conditions d'exécution du budget précédent, sur la base des échéanciers en crédits d'engagement et en crédits de paiement.

Désormais, le Parlement et le Conseil statueront avant le 1<sup>er</sup> mai de chaque année sur ces propositions, conformément aux règles de majorité de l'article 203 du Traité.

## B. — Le contenu de la discipline budgétaire

Les principaux points à retenir de l'accord interinstitutionnel sont les suivants.

L'accord interinstitutionnel a été conçu de telle sorte que la progression des dépenses se fasse sur l'ensemble de la période quinquennale et soit décidée conjointement par le Parlement et par le Conseil, que la discipline budgétaire soit globale, c'est-à-dire qu'elle s'applique à toutes les dépenses, obligatoires et non obligatoires et engage toutes les Institutions associées à sa mise en œuvre, que l'accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes Institutions, qu'enfin le contenu de l'accord, et notamment la mise à jour annuelle du volume des dépenses, ne puissent être modifiés sans le consentement de toutes les Institutions parties à cet accord.

Les Institutions s'engagent à ne pas modifier l'équilibre qui résulte des perspectives 1988-1992 entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires.

Le Parlement statuant à la majorité de ses membres et le Conseil à la majorité qualifiée, se prononceront annuellement sur les propositions d'adaptation de la Commission qui tiendront compte des conditions d'exécution du budget précédent.

Les perspectives financières pourront être révisées à la majorité qualifiée pour le Conseil et à la majorité des membres pour le Parlement. Cependant, si cette révision conduisait à dépasser le plafond annuel global des dépenses, l'unanimité serait requise au Conseil, et en l'absence de décision commune du Parlement et du Conseil, les objectifs déterminés précédemment demeureront applicables.

Pour ce qui est des dépenses agricoles, le Parlement, le Conseil et la Commission s'engagent à respecter la ligne directrice du F.E.O.G.A.-Garantie et la réserve monétaire telles qu'elles ont été fixées au Conseil européen de février, c'est-à-dire que le F.E.O.G.A.-Garantie progressera au rythme de 80 % du taux de croissance du P.N.B. (ou 74 % hors programme de retrait des terres). Enfin, la discipline budgétaire implique qu'il y aura une deuxième lecture du Parlement en cas de désaccord du Conseil et du Parlement sur l'adaptation et la révision annuelle des perspectives financières, lorsque le Parlement proposera de modifier des dépenses obligatoires et lorsque le Conseil, à l'issue de sa première lecture, indiquera qu'une répartition différente des dépenses non obligatoires par rapport aux résultats de cette lecture justifie un nouvel examen du budget.

Il convient de souligner que cet accord institutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement jette de nouvelles bases à la coopération budgétaire européenne, notamment en raison du fait que la discussion entre le Parlement et le Conseil ne concerne plus les dépenses d'une seule année. Le Parlement européen a noté de ce point de vue que le dialogue entre les deux autorités budgétaires sera plus politisé et que des conseils spécialisés devraient discuter les problèmes budgétaires désormais délimités aux rapports entre la législation européenne adoptée et sa traduction en termes budgétaires ; pour les parlementaires européens, la tâche principale résidera donc désormais dans la vérification des possibilités d'exécution technique et de la base légale des lignes budgétaires.

## IV. — LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS POUR 1989

### A. L'avant-projet de budget général de 1989

Dès le 1<sup>er</sup> juin 1988, la Commission a adopté l'avant-projet de budget pour 1989, qui est à la fois conforme à l'Acte unique et aux conclusions du Conseil européen des 11 et 12 février 1988.

Les principales caractéristiques de ce budget sont les suivantes.

D'une manière générale, l'augmentation des crédits est limitée (5,7 % en crédits d'engagement et 5,9 % en crédits de paiement). Cette situation s'explique en particulier par la modération de la hausse des dépenses liées à la garantie des marchés agricoles et à la nette diminution des remboursements aux Etats membres.

Par ailleurs, cet avant-projet se caractérise par un rééquilibrage entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires qui tient principalement à la très faible augmentation des dépenses agricoles (2,6 % seulement), ce qui ramène les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole de 61 à 59 % du taux général des dépenses, ainsi qu'à la diminution des remboursements aux Etats membres en raison notamment de la baisse des taux des remboursements consentis à l'Espagne et au Portugal: l'ensemble des dépenses obligatoires, qui étaient de 74 % du budget en 1988, passent à 69 % en 1989.

D'un autre côté, on constate des augmentations importantes des dépenses non obligatoires (+ 20 % en crédits d'engagement et 22 % en crédits de paiement) qui découlent des nouvelles politiques résultant de l'Acte unique européen. Ces augmentations sont de + 21 % pour les fonds structurels, + 35 % pour la recherche, + 46 % pour l'environnement et + 52 % pour l'innovation et la réalisation du marché intérieur.

Le tableau ci-après fournit l'évolution des dépenses du budget de 1989 par domaine en millions d'écus.

### EVOLUTION DES DEPENSES PAR DOMAINE

(en millions d'ECU)

	1988	État prévisionnel 1989	Variations en %
	C.E. (1)	C.E. (1)	C.E. (1)
F.E.O.G.A. Garantie .....	27,500	28,210	2,6
Remboursement anciens stocks .....	1,240	1,440	16,1
Réserve monétaire .....	1,000	1,000	0,0
Set aside et aides aux revenus .....		100	
Fonds structurels .....	7,681	9,276	20,8
dont:			
F.E.O.G.A. Orientation .....	1,131	1,410	24,7
F.E.D.E.R .....	3,684	4,486	21,8
F.S.E. .....	2,866	3,380	18,0
Programme pour dévelop. industrie portugaise .....	100	100	0,0
P.I.M. ....	144	264	83,7
Domaine agricole .....	71	91	28,2
Divers régional .....	7	20	185,7
Divers social .....	180	220	22,2
Transports .....	71	67	- 5,6
Environnement .....	33	43	31,2
Information culture .....	41	38	7,3
Pêche .....	337	363	7,7
Énergie .....	130	138	6,0
Recherche .....	1,075	1,450	34,9
Innovation, Marché Intérieur .....	155	193	24,5
Développement .....	1,073	1,309	22,0
Administration .....	1,272	1,434	12,7
Autres institutions .....	696	736	5,7
Remboursement États membres .....	2,493	1,501 (*)	39,8
Réserve .....	5	5	
Totaux arrondis C.E. (1) .....	45,303	47,998	5,9
Totaux arrondis C.P. (2) .....	43,779	46,462	6,1

(\*) Montant provisoire  
(1) C.E. = Crédits d'engagement  
(2) C.P. = Crédits de paiement

En ce qui concerne les recettes, la Commission avait précisé que ces chiffres étaient donnés à titre indicatif dans la mesure où l'équilibre définitif entre les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et celles provenant de la quatrième ressource dépendait toujours de la décision qui serait adoptée par le Conseil, s'agissant des ressources propres : le Conseil devait également procéder à une modification du règlement financier qui interdirait notamment le transfert automatique des crédits inutilisés d'un exercice sur un autre et qui serait désormais subordonné à une décision de l'autorité budgétaire.

Le Conseil des ministres a ainsi adopté, le 24 juin 1988 :

- le règlement n° 2048/88 relatif au **financement de la P.A.C.**,
- le règlement financier n° 2049/88 relatif au **budget général**,
- le règlement financier n° 2050/88 relatif au **F.E.O.G.A.-Garantie**,
- le règlement cadre n° 2052/88 sur la mission des **fonds structurels**,
- la décision 88/376 relative aux **ressources propres**,
- la décision 88/377 concernant la **discipline budgétaire**, accompagnée de l'accord interinstitutionnel.

Le tableau ci-dessous fournit les différentes ressources disponibles pour le budget 1989 et les compare avec les chiffres provisoires de 1988.

#### LA VENTILATION DES RESSOURCES : COMPARAISON 1988-1989

(en millions d'ECU)

Intitulé	1988 (provisoire)	1989	Variations
Prélèvements agricoles .....	1 436	1 337	- 6,8 %
Cotisations sucre .....	1 388	1 359	- 1,9 %
Droits de douane .....	8 595	9 315	+ 8,4 %
T.V.A. ....	23 207	26 184	+ 12,8 %
4 <sup>e</sup> ressource/Accord inter-gouvernemental en 1988 .....	8 049	7 882	- 3,1 %
Excédents disponibles .....	850	p.m.	---
Recettes diverses .....	267	275	+ 7,0 %
<b>Totaux .....</b>	<b>43 779</b>	<b>46 352</b>	<b>+ 5,9 %</b>

Les ressources propres à appeler pour couvrir les crédits de paiement correspondent à 1,1129 % du produit national brut de la Communauté et les crédits d'engagement à 1,1501 %. La quatrième ressource, fondée sur la somme des P.N.B. des Etats membres au prix du marché, est actuellement évaluée à 4 1140,1 milliards d'écus et le pourcentage qui s'y applique pour financer intégralement la partie du budget non couverte par les autres ressources est de 0,1904 %.

En ce qui concerne la correction en faveur du Royaume-Uni, celle-ci est estimée provisoirement à 1,72 milliards d'écus.

#### B L'état de la procédure d'adoption du projet de budget général de 1989

Reuni le 27 juillet 1988 sous la présidence grecque, le Conseil-budget des ministres a approuvé le projet de budget de 1989 en respectant pour la première fois depuis plusieurs années les délais prévus par la procédure budgétaire. Le Président du Conseil grec, M. PAPANTONIOU, a présenté le 13 septembre 1988, devant le Parlement européen, le projet de budget de la Communauté pour 1989. Au cours de cette séance, la plupart des parlementaires se sont félicités de l'accord institutionnel en matière budgétaire conclu avec le Conseil et de la rapidité avec laquelle le Conseil avait cette année été en mesure de présenter le projet de budget.

Le Parlement procédera à la première lecture lors de sa session d'octobre 1988 ; le Conseil procédera en novembre à la deuxième lecture et il y a de fortes chances pour que l'adoption finale du projet de budget pour 1989 intervienne en décembre.

Le Conseil des ministres a retenu pour l'essentiel les propositions de la Commission à l'exception de certaines réductions dans le domaine de l'aide alimentaire, de l'environnement, de la coopération avec le tiers monde et des effectifs des services de la Commission. D'une manière générale, le projet de budget, tel qu'il a été présenté par le Conseil au Parlement européen, et qu'on trouvera dans le tableau ci-dessous, est en progression de 6 % environ par rapport au budget de 1988, la progression des dépenses agricoles restant inférieure au taux de progression générale (4 % environ).

### ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU PROJET DE BUDGET POUR 1989

(chiffres provisoires et arrondis en millions d'ECU)

a) <i>Montant global (en millions d'ECU)</i>		
Crédits d'engagement (C. E.) .....	47 515	
Crédits de paiement (C. P.) .....	46 006	
dont dépenses non obligatoires :		
	C. E. 13 513	
	C. P. 11 981	
b) <i>Ventilation des crédits</i>		
	C. E.	C. P.
F.E.O.G.A. Garantie .....	28 127	28 127
F.E.O.G.A. Orientation .....	1 413	1 369
Set-aside/aides au revenu .....	80	80
Dépréciation des stocks agricoles .....	1 449	1 449
Réserve monétaire .....	1 000	1 000
Fonds régional (F.E.D.E.R.) .....	4 495	3 920
Fonds social (F.S.E.) .....	3 387	2 950
P.E.D.I.P. (Programme de développement industriel Portugal) .....	103,5	80
P.I.M. (Programmes intégrés méditerranéens) ..	254	243
Recherche (programme-cadre) .....	1 328,8	1 105
Autres politiques .....	2 247,8	2 052,8
Administration :		
Commission .....	1 371	1 371
Autres institutions .....	731,6	731,6
Remboursements États membres .....	1 527,1	1 527,1

Le Parlement européen disposera d'une faible marge de manœuvre, de l'ordre de 200 millions d'écus, pour augmenter certaines dépenses non agricoles.

En définitive, l'année 1988 aura été une année charnière pour le financement des politiques communautaires, puisque la Communauté est passée d'une situation de crise à une situation de sérénité retrouvée grâce à la discipline budgétaire acceptée par les trois Institutions.

Si la politique agricole commune reste la première source de dépenses de la Communauté, on assiste cependant à un début de rééquilibrage entre les dépenses de soutien des marchés agricoles par rapport aux dépenses prévues pour les fonds structurels et la recherche. Cette évolution, longtemps souhaitée par le Parlement européen, répond sans nul doute à l'attente manifestée par l'ensemble des européens pour un renforcement des politiques communes rendu nécessaire par la mise en œuvre du marché unique de 1992.

V. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES  
LE 13 OCTOBRE 1988

Ayant pris connaissance des développements intervenus dans l'adoption du budget général des Communautés pour 1988 depuis ses conclusions n° 183-87 du 4 novembre 1987 et n° 189-88 du 6 avril 1988, la Délégation se félicite des accords conclus entre les Institutions européennes pour doter la Communauté des moyens budgétaires nécessaires à sa politique.

**LA DELEGATION,**

-- se réjouit, en particulier, de l'accord intervenu au sein du Conseil sur les propositions de la Commission concernant le budget général de 1988 et le projet de budget des Communautés pour 1989 ;

-- relève également que l'accord interinstitutionnel, du 15 juillet 1988, entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, définit jusqu'en 1992 les perspectives financières d'évolution des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires ;

-- souligne que cet accord institutionnel, qui jette de nouvelles bases à la coopération budgétaire européenne, permet, pour la première fois dans l'histoire de l'Europe moderne, d'éviter les incessants conflits budgétaires qui limitaient la réalisation des politiques communes ;

-- considère, en effet, comme indispensable, que la discipline budgétaire soit globale, c'est-à-dire qu'elle s'applique à toutes les dépenses, obligatoires et non obligatoires, qu'elle engage toutes les Institutions associées à sa mise en œuvre, que l'accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes Institutions, qu'enfin, le contenu de l'accord, et notamment la mise à jour annuelle du volume des dépenses, ne puisse être modifié sans le consentement de toutes les Institutions ;

-- constate que le projet de budget des Communautés pour 1989 et la prise en compte, en particulier, de la nouvelle ressource budgétaire européenne, aura pour effet d'augmenter sensiblement le prélèvement total sur les recettes de l'Etat français au profit des Communautés européennes, qui s'élève, dans le projet de loi de finances pour 1989, à 64,5 milliards de francs (soit 4,68 % du budget), dont 8,7 milliards de francs pour la nouvelle contribution assise sur le produit national brut ;

-- appelle l'attention des commissions compétentes du Sénat, qui auront à se prononcer prochainement sur l'avarce non remboursable qui sera imputée sur le budget français de 1988, ainsi que sur la création de la nouvelle ressource assise sur le produit national brut, sur le fait que ces deux décisions, prises en application de l'accord budgétaire du 13 février 1988 du Conseil européen, sont essentielles à la mise en œuvre des dispositions de l'Acte unique ;

-- espère, enfin, que la crise sans précédent rencontrée par la Communauté en 1988 aura permis de lever toutes les hypothèques qui pesaient sur le financement des politiques communes dans la perspective de l'achèvement du marché unique d'ici 1992.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan, de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

## **B. — LE NOUVEAU REGIME DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

*Rapporteur* : M. Bernard BARBIER

- I. — LES PROBLEMES POSES PAR LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE
- II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
- III. — LE NOUVEAU REGIME DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 27 OCTOBRE 1988

### **INTRODUCTION**

Le Parlement français vient d'être saisi par le gouvernement du projet de loi ayant pour objet d'autoriser l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés relative au système des ressources propres des Communautés européennes ; cette décision aura, en particulier, comme conséquence, d'ajouter aux prélèvements agricoles, aux droits de douane et à la recette T.V.A., une ressource supplémentaire financée proportionnellement à la part de chaque Etat membre dans le produit national brut communautaire (P.N.B.).

Ce nouveau régime de financement du budget communautaire est le dernier élément des réformes qui ont été engagées par la Commission des Communautés européennes depuis 1985, les deux autres ayant été l'adoption de l'objectif 1992 et de l'Acte unique additionnel au Traité de Rome.

La Commission, confrontée en effet dès 1985 à l'impossibilité d'assurer le financement des politiques communautaires dans le cadre des ressources propres, telles qu'elles avaient été arrêtées au Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, avait déposé devant le Conseil, le 28 février 1987, un « rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté » (COM (87) 101) (1) qui soulignait que la Communauté était placée à la limite de la faillite et que le mécanisme de financement du budget communautaire était devenu inefficace pour réussir la mise en œuvre de l'Acte unique, particulièrement pour ses dispositions contenues dans le « Plan Delors pour réussir l'Acte unique » (doc. COM-87 100).

Les propositions de la Commission, renouvelées le 31 juillet 1987 dans le document COM (87) 420 sur les ressources propres, trouveront leur aboutissement, après l'échec du sommet de Copenhague de décembre 1987, au Conseil européen de Bruxelles de février 1988 dont l'expression définitive sera la proposition de décision de la Commission du 16 mars 1988 (COM — (88) 137), finalement adoptée par le Conseil de ministres des finances du 24 juin 1988 dans la décision (88) 376 relative aux ressources propres.

---

(1) Voir les conclusions de M. Bernard BARBIER 174 87 du 9 avril 1987 sur le financement du budget communautaire 1988-1992 (communication et rapport de la Commission).

Cette décision du Conseil de ministres des finances de la Communauté s'insère, en réalité, dans la réforme d'ensemble mise en œuvre par la Commission des Communautés européennes et qui englobe, à la fois une planification des objectifs et des ressources, une programmation des choix budgétaires et une réduction de l'emprise de certaines dépenses; ces principes se retrouvent dans les décisions portant sur les perspectives financières pluriannuelles, sur la maîtrise de la politique agricole commune, sur la réforme des fonds structurels et sur le budget, adoptées par le Conseil de ministres du 24 juin 1988, sous la forme, notamment :

- du règlement n° 2048/88 relatif au financement de la P.A.C.,
- du règlement financier n° 2049/88 relatif au budget général,
- du règlement financier n° 2050/88 relatif au F.E.O.G.A.-Garantie,
- du règlement cadre n° 2052/88 sur la mission des fonds structurels,
- de la décision 88/376 relative aux ressources propres
- de la décision 88/377 concernant la discipline budgétaire.

Pour mesurer la portée de la réforme introduite par la décision du Conseil sur les ressources propres, il convient d'abord de rappeler les problèmes posés par le financement du budget communautaire, d'analyser les diverses propositions de la Commission et de décrire le mécanisme de fonctionnement des nouvelles ressources propres.

\*  
\* \*

## I. — LES PROBLEMES POSES PAR LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

La Communauté est entrée en fait en 1988 dans une nouvelle étape de mise en place de ses finances communes, qui succède à la période des contributions nationales, puis à celle du régime des ressources propres instauré en 1970.

### A. — Le régime des ressources propres de la Communauté depuis 1970

Par une décision du Conseil du 21 avril 1970, la Communauté s'est dotée, pour le financement de son budget et afin de le rendre autonome, d'un système nouveau remplaçant l'ancien système des contributions nationales par des ressources propres.

Ces ressources propres étaient de trois ordres :

- tout d'abord, les droits de douane sur les marchandises importées dans la Communauté,
- ensuite, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre,
- enfin, le produit de la taxe sur la valeur ajoutée, à concurrence d'un taux ne dépassant pas 1 % appliqué à une assiette déterminée d'une manière uniforme.

Par ailleurs, les administrations fiscales étaient fondées à percevoir 10 % des recettes de la taxe à la valeur ajoutée, au titre des frais de perception.

**B. — Les problèmes d'équilibre du budget communautaire depuis 1984**

Cette décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés était destinée, théoriquement, à rendre la Communauté autonome au point de vue financier, mais de nombreuses difficultés sont apparues, tant au niveau des recettes que des dépenses.

Tout d'abord, au regard des ressources, le financement par la T.V.A., qui devait à terme créer un lien direct entre le contribuable et la Communauté, conduisait en fait les administrations nationales à continuer de penser que la Communauté européenne n'est financée que par des contributions nationales, puisque le système a ceci de surprenant qu'il conduit les Etats membres à inscrire dans leur budget, au volet des recettes, les ressources propres de la Communauté, et d'oublier ainsi qu'ils ne les perçoivent qu'au nom de celle-ci.

Au regard de l'évolution même des ressources, on a pu constater d'autre part plusieurs évolutions convergentes. Tout d'abord la place des ressources propres traditionnelles, à savoir les droits de douane et les prélèvements agricoles, n'a cessé de diminuer sous l'effet conjugué d'une réduction multilatérale des droits à l'importation et de l'auto-suffisance croissante de la Communauté dans le domaine agricole ; par ailleurs, la place de la T.V.A. ne s'est elle-même accrue qu'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 produit national brut, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ**

	1980 En millions d'ECU E.U.R.-9	1987 En millions d'ECU E.U.R.-12	Croissance réelle (en %) (1)	
			1980-1987	1987-1992
1. Ressources propres traditionnelles	7 908	13 059	— 2,6	— 2,1
2. T.V.A. ....	7 258	23 132	7,0	1,9
3. Autres ressources ....	900	209	—	—
<b>Total</b> .....	<b>16 066</b>	<b>36 400</b>	<b>1,9</b>	<b>0,8</b>

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

Dans le même temps, une disparité grandissante est apparue entre, le taux de progression des recettes sur les droits de douane et la taxe à la valeur ajoutée, et la progression des dépenses communautaires, notamment du fait de la dépense agricole.

En effet, deux facteurs ont contribué à accentuer le déséquilibre des finances communautaires. Tout d'abord, la production agricole de la Communauté a progressé plus rapidement que la consommation, de sorte que le taux d'auto-suffisance pour l'ensemble des produits a augmenté ; d'autre part, des évolutions similaires dans de nombreuses autres parties du monde ont entraîné une baisse des prix agricoles sur les marchés internationaux et rendu plus difficile et plus coûteux l'écoulement des excédents communautaires, conduisant à une progression importante des stocks agricoles, comme le montre le tableau ci-dessous :

**STOCKS AGRICOLES (fin d'année)**

(en milliards d'ECU)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Valeur :						
aux prix d'intervention .....	4,0	7,0	8,8	10,6	11,2	12,3
aux prix du marché .....	2,2	3,6	4,3	4,9	3,7	4,2
Dépréciation nécessaire .....	45 %	49 %	51 %	54 %	67 %	66 %

En définitive, le taux de T.V.A. nécessaire à la couverture des dépenses communautaires et les charges cumulées ont évolué de la manière suivante entre 1983 et 1987 :

	1983	1984	1985	1986	1987
Taux de T.V.A. du budget .....	1,00	1,14	1,23	1,40	1,39
Charges cumulées en milliards d'ECU .....	3,00	6,00	8,60	12,20	17,00

Dès lors, le renchérissement des charges du budget communautaire, aggravées par l'élargissement de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal, se conjuguant à une moindre rentabilité des recettes, notamment du fait de la diminution des droits de douane perçus aux frontières de la Communauté, a conduit la Commission à proposer au Conseil européen réuni à Fontainebleau en juin 1984, de nouveaux palliatifs.

#### C. -- Les solutions financières du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984

Pour résoudre ces évolutions divergentes entre les recettes et les dépenses, la Commission avait proposé au Conseil européen des Chefs d'Etat et de gouvernement, réuni en juin 1984, des solutions qui portaient notamment sur l'augmentation des ressources propres assises sur la contribution due au titre de la taxe à la valeur ajoutée, dont le taux maximal devait passer, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1986, de 1 à 1,4 %, sous réserve des ratifications nationales nécessaires, ce taux maximal pouvant d'ailleurs être porté à 1,6 % à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné par les procédures nationales.

Cette solution, pour importante qu'elle fût, n'en comportait pas moins des limites sérieuses.

Tout d'abord, la contribution budgétaire du Royaume-Uni faisait l'objet d'une compensation calculée à hauteur de 66 % du solde net négatif ou de l'écart entre ce que devait verser le Royaume-Uni, au titre de la taxe à la valeur ajoutée, et de ce qu'il devait recevoir du budget communautaire (1) ; versée, non point sous la forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, comme avant 1984, mais désormais sous la forme de recettes venant en déduction de la part normale de taxe à la valeur ajoutée du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle elle devait être accordée (2).

Cette compensation -- malgré son caractère transitoire -- contribuait ainsi à limiter les recettes de la Communauté, même si cette moins-value devait trouver une contrepartie dans les versements supplémentaires des autres Etats membres en fonction de leur part normale de taxe à la valeur ajoutée -- cependant limitée aux 2/3 pour la République Fédérale Allemande --.

Ces solutions se révélèrent être insuffisantes puisque le plafond d'appel de la T.V.A., passé de 1 à 1,4 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986, fut atteint l'année même de sa mise en œuvre, conduisant dès lors la Commission à faire de nouvelles propositions.

---

(1) Système des dépenses dites « réparties », c'est-à-dire les dépenses communautaires effectuées dans les Etats membres (soit 95 % du budget communautaire)

(2) Pour 1989, cette compensation est estimée à 1 730 millions d'écus, soit un surcroît de charge de 3,3 milliards de francs pour la France.

## II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

### A. — Les objectifs de la Commission

Par sa communication du 15 février 1987 « Réussir l'Acte unique » et par son rapport du 28 février 1987 sur le financement du budget communautaire, la Commission a ainsi proposé aux Etats membres de nouvelles politiques budgétaires destinées à remédier aux carences constatées dans les dernières années.

Les principaux objectifs poursuivis par la Commission étaient alors les suivants :

— doter la Communauté **d'une marge de ressources propres suffisantes** pour lui assurer une période assez longue de sécurité budgétaire, notamment pour la programmation de son propre développement dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur ;

— introduire, dans la composition des ressources propres, des changements permettant d'obtenir une plus grande stabilité des recettes et **une répartition de la charge des financements, mieux proportionnée à la prospérité relative des Etats membres**, notamment par une référence au produit national brut ;

— compléter et renforcer les dispositifs destinés à assurer le respect **d'une discipline budgétaire**, conciliant l'exigence d'une allocation rigoureuse des ressources à l'impératif d'un développement significatif des politiques communes.

Ces propositions de 1987, qui sont à l'origine du nouveau mécanisme des ressources propres adopté par le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, comportaient six points principaux :

Tout d'abord, **le plafond des ressources communautaires** serait porté à 1,4 % du produit national brut de l'ensemble des pays membres, et non plus à 1,4 % de la taxe à la valeur ajoutée ; exprimé en termes de taux d'appel de la taxe à la valeur ajoutée, ce nouveau plafond devait correspondre à un taux de 2 % de celle-ci, permettant de faire passer la ressource correspondante de 36 à 56 milliards d'écus en 1992.

A l'intérieur du plafond de 1,4 % du produit national brut, la Commission proposait que la **composition des ressources communautaires** soit modifiée de telle sorte que les recettes de taxe à la valeur ajoutée correspondent à 1 % de taxe effective et non plus à 1,4 % de taxe harmonisée. La Commission entendait, de cette façon, intégrer dans l'assiette les catégories de biens et de services soumis à taux nul et elle avait pour objectif que les versements des taxes à la valeur ajoutée ne transitent plus par les budgets nationaux.

La Commission proposait, par ailleurs, de modifier, sous certains aspects, le **régime des ressources propres traditionnelles**, notamment que les droits de douane sur les produits relevant de la C.E.C.A. soient versés directement au budget communautaire et non plus conservés par les Etats membres, que le remboursement de 10 % aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources traditionnelles soit supprimé et que soit éventuellement créée une cinquième ressource sous forme d'un droit de timbre sur les transactions financières.

La Commission proposait, en outre, de réviser le **système des compensations budgétaires** en faveur du Royaume-Uni, qui avait montré ses faiblesses, depuis le Conseil européen de Fontainebleau, du fait que la compensation était accordée par le biais des recettes et non par celle des dépenses et qu'elle ne tenait pas compte de la prospérité relative des Etats membres, puisque la compensation était financée par le budget général ; la Commission proposait ainsi un nouveau mode de calcul de la compensation et un nouveau mode de compensation répartie entre les différents Etats membres, en fonction de leur richesse relative, à l'aide d'une clé P.N.B

Au regard de la **gestion du budget**, le rapport de la Commission insistait sur le fait qu'il convenait de réduire les risques de certaines budgétisations des dépenses, de renforcer le principe de l'annualité budgétaire et d'améliorer le suivi des actions budgétaires en liaison avec les administrations nationales.

Enfin, la Commission proposait aux deux autres Institutions européennes, le Conseil et le Parlement, la signature d'un pacte liant les trois Institutions et relatif à la **discipline budgétaire** : cet accord de discipline budgétaire devait notamment couvrir les perspectives budgétaires pluriannuelles, le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires et le taux maximum d'augmentation des dépenses continuant à discipliner les dépenses non obligatoires, à l'exception de celles liées à la mise en place de l'Acte unique.

#### B. -- Le nouveau régime des ressources propres proposé par la Commission

Pour déterminer le montant des recettes nécessaires pour le financement du budget communautaire, la Commission a établi des perspectives financières pluriannuelles portant sur la période de mise en œuvre du marché unique, c'est-à-dire 1988-1992.

Le tableau ci-dessous fournit le contenu des prévisions pluriannuelles en matière de dépenses agricoles, d'interventions structurelles, de dépenses administratives et de politiques nouvelles sur la période 1988-1992.

### PERSPECTIVES FINANCIERES 1988-1992 DE LA COMMUNAUTE

#### Crédits d'engagement

(en millions d'ECU, prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. F.E.O.G.O.-garantie .....	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles .....	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (programmes intégrés méditerranéens, recherche) .....	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques .....	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont dépenses non obligatoires .....	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration .....	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage .....	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire .....	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<b>Total .....</b>	<b>45 303</b>	<b>46 885</b>	<b>48 900</b>	<b>50 950</b>	<b>52 800</b>
dont :					
Dépenses obligatoires .....	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Dépenses non obligatoires .....	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires .....	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont :					
Dépenses obligatoires .....	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Dépenses non obligatoires .....	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du P.N.B. ....	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus .....	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du P.N.B. ....	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Dans ce premier scénario, les dépenses communautaires relèvent d'une croissance du budget en moyens annuels sur la période et à prix constants de 4,8 % en crédits de paiement et de 5,8 % pour les crédits d'engagement.

Ces perspectives ont illustré et justifié la proposition de la Commission de relèvement du plafond des ressources propres ; ce sont elles qui ont fondé la stratégie budgétaire suivie par la Commission dans l'adoption du budget général des Communautés de 1988 à travers une crise qui a été sans précédent dans l'histoire européenne (1).

Dans ce cadre, qui a également servi de référence à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, l'enveloppe des dépenses agricoles du FEOGA-Garantie évolue au même rythme que les ressources propres. Le volume des crédits d'engagement et de paiement pour l'ensemble du budget se situe en 1992 en dessous du plafond de 1,4 % du P.N.B. de la Communauté et l'évolution de l'appel à la nouvelle marge de ressources propres est graduelle, de telle sorte qu'au milieu de la période de prévision, c'est-à-dire vers 1990, les ressources nécessaires doivent atteindre 1,28 et 1,21 % du P.N.B., respectivement pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

Dans ce cadre, les propositions de la Commission, avant le Conseil européen de Bruxelles, concernaient quatre types de ressources :

- les droits de douane avec le versement à la Communauté des droits de douane sur les produits relevant du Traité C.E.C.A. (évalués, en 1986, à 180 millions d'écus) ;
- les prélèvements agricoles ;
- un appel de 1 % sur l'assiette effective soumise à la T.V.A. ;
- un complément de ressources obtenu en fixant au niveau nécessaire pour assurer le financement annuel du budget un taux d'appel sur une assiette complémentaire, définie comme étant la différence entre le P.N.B. de chaque pays et l'assiette effective de la T.V.A. ;
- la suppression du remboursement de 10 % aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources propres.

### III. -- LE NOUVEAU REGIME DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Ces propositions de la Commission ont été au cœur des discussions budgétaires tout au long de la crise qui a précédé l'adoption du projet de budget général des Communautés pour 1988 et c'est en s'inspirant largement d'elles que le Conseil européen de Bruxelles a arrêté, le 13 février 1988, le nouveau régime de financement du budget des Communautés.

#### A. -- Les décisions du Conseil européen de Bruxelles du 13 février 1988

Parmi l'ensemble des décisions importantes prises par le Conseil européen de Bruxelles le 13 février 1988, celles portant sur les ressources propres sont de trois ordres.

Tout d'abord, le **plafond global des ressources propres** a été fixé définitivement à 1,20 % du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,30 % du même P.N.B. total pour les crédits d'engagement, donc en léger retrait par rapport à la proposition de la Commission ; il faut sur ce point insister sur la progression du prélèvement qui sera de 1,15 % du P.N.B. total de la C.E.E. en 1988, 1,17 en 1989, 1,18 en 1990, 1,19 en 1991 et 1,20 en 1992.

---

(1) Voir les conclusions BARBIER n° 196/88 sur la situation financière des Communautés européennes et le budget général pour 1989.

Au regard des ressources assises sur la T.V.A., le taux d'appel reste fixe à 1,4 % et non ramené à 1 %, comme le proposait la Commission. En revanche, la quatrième ressource propre a été fixée en fonction d'une clé P.N.B. et non en fonction de l'assiette complémentaire définie comme étant la différence entre le P.N.B. et l'assiette effective de la T.V.A., comme le suggérait la Commission. En outre, cette ressource est créée sur la base d'une assiette T.V.A. à 55 % du P.N.B. (1)

Le Conseil a, par ailleurs, maintenu les conclusions du précédent Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 relatives à la correction des déséquilibres budgétaires touchant au Royaume-Uni, c'est-à-dire que le mécanisme reste fondé sur la différence entre la part T.V.A. du Royaume-Uni et sa part dans la dépense répartie, multipliée par les dépenses réparties, soit une compensation de l'ordre de 66 %.

La compensation du Royaume-Uni continuera à s'imputer sur ses propres versements T.V.A. mais la part T.V.A. est remplacée par la part des paiements du Royaume-Uni au titre, dorénavant, des troisième et quatrième ressources et elle sera financée sur la base d'une clé P.N.B. par les onze autres Etats membres, et non plus les seuls Etats du Nord de l'Europe; toutefois, la contribution de l'Allemagne sera réduite d'1,3 et celles de l'Espagne et du Portugal seront également réduites en proportion de l'abattement prévu au Traité d'adhésion.

#### B. - La nouvelle proposition de la Commission du 16 mars 1988 (Doc. COM (88) 137)

Dès le 16 mars, la Commission a adopté une nouvelle proposition de décision concernant le système des ressources propres de la Communauté qui a transposé, sous une forme juridique, les conclusions du Conseil européen des 11, 12 et 13 février à Bruxelles.

Cette proposition, qui reprend très précisément le contenu de l'accord du Conseil européen, supposait la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement sur la discipline budgétaire; c'est la raison pour laquelle elle n'a pas prévu de dispositions fixant des plafonds annuels pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

D'après les conclusions du sommet de Bruxelles, la décision devait être adoptée par le Conseil avant le 31 mai de façon à être arrêtée définitivement, après ratification par les Parlements nationaux, avant la fin de l'année 1988, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1988. La Commission doit, en outre, présenter d'ici à la fin de 1991, un rapport sur le fonctionnement du nouveau système des ressources propres, incluant le réexamen du mécanisme de la compensation britannique issue de ce nouveau système.

Pour la France, la nouvelle ressource conduira à un versement de 8,76 milliards de francs au budget communautaire, s'ajoutant à la ressource T.V.A. de 42,472 milliards de francs et aux ressources douanières de 13,26 milliards de francs, soit au total un prélèvement de 64,49 milliards de francs; compte tenu, cependant, du remboursement forfaitaire de 10 % sur les frais et perceptions évalué à 1,44 milliards de francs pour 1989, le montant définitif du prélèvement sur les recettes de l'Etat, hors ressources propres traditionnelles, sera de 49,792 milliards de francs pour 1989, contre 50,098 milliards de francs pour 1988. Il convient de souligner sur ce point que la contribution française en 1988 aura été plus importante en raison de corrections apportées au montant des versements T.V.A. dont la France était redevable au cours des exercices antérieurs.

---

(1) 4 Etats bénéficient de cette règle: l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni.

Le Conseil ne s'est, en fait, prononcé que le 24 juin 1988. Il a adopté intégralement la décision (88) 376 sur les nouvelles ressources propres, parallèlement aux autres décisions sur le financement de la politique agricole commune, sur le budget général, sur le F.E.O.G.A.-Garantie, sur la mission des fonds structurels et sur la discipline budgétaire.

Le Parlement, qui s'était saisi à la session de juin du problème des ressources propres, de manière à rendre son avis en temps utile afin que le Conseil puisse se prononcer courant juin, a estimé plus juste et exprimant mieux la notion de solidarité le mécanisme institué par la nouvelle ressource assise sur le P.N.B. que celui relatif à la troisième ressource assise sur la T.V.A..

Le Parlement a en outre constaté que le maintien de l'ancien taux de 1,4 % de la T.V.A. communautaire permettait d'éviter un nouvel affaiblissement du caractère des ressources propres que doivent avoir les recettes communautaires.

Au regard de la définition du P.N.B., le Parlement a insisté pour que le P.N.B. soit défini sans ambiguïté et que son mode de calcul dans les Etats membres soit harmonisé sur la base d'une directive de la Commission. Il a donc insisté sur l'adoption, par le Conseil, du projet de directive proposé par la Commission en la matière.

Le Parlement européen a, en outre, estimé acceptable le plafond de 1,2 % du P.N.B. d'ici à 1992 pour les crédits de paiement et de 1,3 % pour les crédits d'engagement parce que plusieurs éléments n'ont pas été inclus dans ce plafond, comme la compensation au Royaume-Uni, les dépenses du Fonds européen de développement et les remboursements de 10 % aux Etats membres au titre du prélèvement des ressources propres. En fait, et il convient d'insister sur ce point, les dépenses communautaires seront en fait plus proches de 1,4 % du P.N.B. que de 1,2 %.

Le Parlement s'est d'ailleurs félicité que le Conseil n'ait pas exclu la possibilité d'introduire de nouvelles taxes et on sait que la Commission devrait présenter des propositions concrètes dans ce domaine avant la fin de 1989, notamment pour donner le caractère d'impôt communautaire aux ressources propres. Enfin, concernant la compensation au Royaume-Uni, le Parlement européen s'est associé à la position de la Commission, qui tend à sa suppression progressive dans les cinq prochaines années.

#### IV. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 27 OCTOBRE 1988

Ayant pris connaissance de la décision (88) 376 du Conseil relative aux ressources propres de la Communauté, ainsi que de l'autre décision concernant la discipline budgétaire et des règlements financiers relatifs au budget général et au F.E.O.G.A.-Garantie, la Délégation, confirmant ses précédentes conclusions n° 174-87 du 9 avril 1987 sur le financement du budget communautaire, estime que la Commission a abordé avec raison le problème du financement, dans son ensemble, du budget communautaire sans s'en tenir au seul aspect de l'épuisement des ressources propres.

#### LA DELEGATION

-- constate que les solutions dégagées lors du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 se sont révélées vite insuffisantes puisque le plafond d'appel de la T.V.A., passé de 1 à 1,4 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986, a été atteint l'année même de sa mise en œuvre ;

-- considère que les objectifs poursuivis par la Commission sur les problèmes posés par la réforme du financement du budget communautaire tiennent compte des perspectives de long terme indispensables à l'achèvement du grand marché intérieur européen ;

— note que les propositions de la Commission, retenues pour l'essentiel par le Conseil européen de Bruxelles du 13 février 1988, encadrent l'ensemble des questions soulevées par la réforme du budget communautaire, principalement le plafond des ressources communes, la composition de ces ressources, l'aménagement du régime des ressources propres traditionnelles, le système des compensations budgétaires en faveur du Royaume-Uni, l'amélioration des règles de gestion du budget communautaire et le contenu de l'accord de discipline budgétaire ;

— prend acte des décisions définitives adoptées par le Conseil des ministres de la Communauté le 24 juin 1988 au regard du plafond global des ressources propres, fixé à 1,20 % du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et 1,30 % du même P.N.B. pour les crédits d'engagement, le maintien du taux d'appel des ressources assises sur la T.V.A. à 1,4 % et l'aménagement du mécanisme de compensation du Royaume-Uni tenant compte de la création d'une nouvelle ressource communautaire ;

— insiste sur l'importance de la décision tendant à créer une quatrième ressource propre fixée, non plus en fonction de la T.V.A., mais du P.N.B., et qui variera donc en fonction de la richesse de l'économie européenne et non plus des seuls mouvements des consommations intérieures ; dans la prochaine loi de finances pour 1989, cette nouvelle ressource est déjà estimée à 8,76 milliards de francs ;

— s'inquiète, cependant, de l'extrême complexité du système de financement du budget communautaire, dans les mécanismes tant de création de la nouvelle ressource que de compensation établie en faveur du Royaume-Uni, qui ne peut rester qu'hermétique pour les opinions publiques ;

— souligne que le Parlement européen, qui s'est saisi de ce dossier à la dernière session de juin, a estimé que la décision retenue était plus juste et exprimait mieux la notion de solidarité que le mécanisme de financement du budget communautaire par la voie d'une ressource assise sur la T.V.A. ;

— remarque qu'en raison des engagements juridiques pris par les autorités européennes par l'accord interinstitutionnel de discipline budgétaire, les contributions de la France progresseront de manière automatique, irréversible et importante, dans les prochaines lois de finances, notamment du fait de l'évolution de la nouvelle ressource propre fixée par rapport au P.N.B. ;

— rappelle, en définitive, le contenu de ses dernières conclusions n° 196-88 du 13 octobre 1988 sur la situation financière des Communautés européennes et le projet de budget général pour 1989 où la Délégation a exprimé son espoir que la crise sans précédent rencontrée par la Communauté en 1988 aura permis de lever toutes les hypothèques qui pesaient dans le passé sur le financement des politiques communes dans la perspective de l'achèvement du marché unique d'ici 1992.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires économiques et du Plan, de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

## CHAPITRE III

### MARCHE UNIQUE

#### A. — LA LIBERALISATION DU SECTEUR BANCAIRE

*Rapporteur : M. Josy MOINET*

- I. — LES ACQUIS COMMUNAUTAIRES
- II. — DEUXIEME DIRECTIVE D'HARMONISATION BANCAIRE
- III. — LA POSITION DES BANQUES FRANÇAISES
- IV. — LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA DIRECTIVE BANCAIRE
- V. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

\*  
\* \*

L'établissement, d'ici au 31 décembre 1992 d'un marché intérieur européen sans frontières concerne non seulement la libre circulation des marchandises et des personnes, mais également celle des services et des capitaux. La Commission des Communautés européennes a en effet estimé que la liberté des flux financiers constituait l'indispensable complément de la libre circulation des hommes et des marchandises, sans laquelle le marché intérieur ne pourrait prendre sa véritable dimension, faute notamment d'un fonctionnement correct des circuits de collecte et d'allocation de l'épargne européenne.

La création d'un espace financier unique en Europe s'appuie en réalité sur la réalisation de trois conditions :

— en premier lieu, la liberté de circulation des capitaux, pour laquelle deux directives ont déjà été adoptées par le Conseil le 17 novembre 1986 (1) et le 13 juin 1988 ;

— ensuite, la liberté d'établissement bancaire, qui avait déjà fait l'objet dans le passé d'une directive en 1963, modifiée en 1977 (2) ;

— enfin, la liberté de prestation des services financiers au-delà des frontières nationales, liberté qui exige une coordination des opérations bancaires et financières en Europe et qui avait été partiellement engagée dans la première directive de coordination de 1977.

La deuxième proposition de directive bancaire, adoptée par la Commission le 13 janvier 1988 (3), s'inscrit donc dans l'ensemble des mesures tendant à l'intégration financière de la Communauté européenne, et notamment de celles portant sur la libéralisation des mouvements de capitaux ou sur l'exercice de prestations financières transfrontières.

---

(1) J.O.C.E. n° L. 332 du 26 novembre 1986

(2) Document COM. (77) 780

(3) Document COM. (87) 715 final du 16 février 1988

- le rapport fonds à risques (fonds propres fonds propres)
- le rapport fonds à risques (fonds propres engagements)
- le rapport total risques importants fonds propres

C'est ainsi que, en fonction des travaux du comité consultatif bancaire, trois rapports de solvabilité ont été retenus en Europe :

Par ailleurs, au regard du contrôle des établissements de crédit, cette première directive de coordination disposait que les Etats, en attendant une coordination ultérieure, pouvaient établir des coefficients d'observation (2), tandis qu'un comité consultatif bancaire, constitué de hauts représentants des autorités de contrôle bancaire, était mis en place afin de veiller à leur application et d'intervenir comme organe consultatif dans l'élaboration et la mise à exécution de la législation bancaire de la Communauté.

Elle avait notamment fixé les conditions minimales que doivent remplir les établissements de crédit pour être autorisés à exercer des activités bancaires et pour faciliter leur contrôle par les autorités de l'Etat membre ou se situe leur siège ; c'est ainsi que les Etats membres peuvent actuellement exiger que les succursales des établissements de crédit dont le siège se situe dans un autre Etat membre aient reçu un agrément avant de commencer leurs activités ; l'autorisation ne peut toutefois être refusée uniquement parce que le siège de la succursale se situe dans un autre Etat membre.

Elle avait notamment fixé les conditions minimales que doivent remplir les établissements de crédit pour être autorisés à exercer des activités bancaires et pour faciliter leur contrôle par les autorités de l'Etat membre ou se situe leur siège ; c'est ainsi que les Etats membres peuvent actuellement exiger que les succursales des établissements de crédit dont le siège se situe dans un autre Etat membre aient reçu un agrément avant de commencer leurs activités ; l'autorisation ne peut toutefois être refusée uniquement parce que le siège de la succursale se situe dans un autre Etat membre.

#### A. - L'accès à l'activité bancaire

La liberté d'établissement reconnue par le Traité de Rome, notamment dans ses articles 57 à 59, doit s'appliquer à l'activité bancaire, et la première directive de coordination du 12 décembre 1977 (1), qui complétait une directive de 1963, a apporté les premiers éléments d'harmonisation des lois, règlements et dispositions administratives applicables aux banques et aux autres établissements de crédit.

Elle avait notamment fixé les conditions minimales que doivent remplir les établissements de crédit pour être autorisés à exercer des activités bancaires et pour faciliter leur contrôle par les autorités de l'Etat membre ou se situe leur siège ; c'est ainsi que les Etats membres peuvent actuellement exiger que les succursales des établissements de crédit dont le siège se situe dans un autre Etat membre aient reçu un agrément avant de commencer leurs activités ; l'autorisation ne peut toutefois être refusée uniquement parce que le siège de la succursale se situe dans un autre Etat membre.

Elle avait notamment fixé les conditions minimales que doivent remplir les établissements de crédit pour être autorisés à exercer des activités bancaires et pour faciliter leur contrôle par les autorités de l'Etat membre ou se situe leur siège ; c'est ainsi que les Etats membres peuvent actuellement exiger que les succursales des établissements de crédit dont le siège se situe dans un autre Etat membre aient reçu un agrément avant de commencer leurs activités ; l'autorisation ne peut toutefois être refusée uniquement parce que le siège de la succursale se situe dans un autre Etat membre.

### 1 - LES ACTES COMMUNICATIFS

Le faible développement de l'activité bancaire dans l'après-guerre, l'ouverture des établissements financiers à la concurrence internationale, la surveillance étroite du secteur bancaire, expliquent, en partie, ce délai de prise en compte des activités financières par les autorités européennes.

Depuis la publication en 1985 du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur et l'adoption de l'Acte Unique européen en 1986, l'harmonisation des critères de contrôle et d'accès à l'activité bancaire en Europe s'est renforcée de telle sorte que, d'ores et déjà, un certain nombre de dispositions s'appliquent ou sont en voie d'application.

Dans l'optique de cette première directive de coordination de 1977, un certain nombre de dispositions ont été adoptées, notamment à la suite du Conseil européen de Milan de 1985, pour renforcer la surveillance des banques.

L'une directive du Conseil du 13 juin 1983 (1), relative à la surveillance sur une base consolidée, a tout d'abord posé la règle générale du contrôle des groupes bancaires selon le principe du contrôle par le pays du siège; elle a en outre renforcé la coopération entre les autorités de contrôle compétentes dans les pays d'accueil et d'origine.

Par ailleurs, une recommandation de la Commission, du 22 décembre 1986 (2), a harmonisé les règles concernant la part des risques acceptables, et elle a en outre confirmé le principe du contrôle sur base consolidée en visant à limiter une concentration excessive des concours distribués par un établissement de crédit sur un ou quelques bénéficiaires; elle a ensuite conseillé aux Etats membres de fixer à 15% des fonds propres la notion de grands risques, à 40% des fonds propres la limite à ne pas dépasser en ce qui concerne les risques individuels, et à 800% des fonds propres le plafond que ne doit pas excéder l'ensemble des grands risques.

A la même date du 22 décembre 1986, une autre recommandation de la Commission (3) a porté sur la garantie des dépôts offerte par les systèmes bancaires nationaux.

L'une directive du Conseil du 8 décembre 1986 (4) sur les comptes annuels et les comptes consolidés fournit désormais une référence comptable commune pour une meilleure transparence des comptes des banques dont le siège est situé dans la Communauté. Les termes de cette directive auront un effet direct au 31 décembre 1990, date à laquelle les Etats membres seront supposés avoir pris les mesures internes nécessaires pour que soit assurée son application.

D'autre part, la Commission a transmis au Conseil, le 15 janvier 1988, une proposition de directive (5) concernant les fonds propres des établissements de crédit, qui est l'une des directives d'harmonisation qui devront entrer en vigueur parallèlement à la deuxième directive de coordination des législations bancaires; la directive définit en particulier les fonds propres, qui comprennent les éléments internes (capital versé, réserve, etc.) et les éléments externes, c'est-à-dire les fonds qui sont mis temporairement à la disposition des établissements de crédit (obligations, prêts, etc.); les éléments externes ne peuvent excéder 50% du total des éléments internes et ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des établissements de crédit en Europe, quelles que soient les dénominations ou spécialisations (banques, caisses d'épargne, coopératives de crédit, établissements spécialisés dans le crédit à la consommation, etc.).

Enfin, la Commission a proposé le 13 janvier 1988 (1) une directive sur le ratio de solvabilité qui établit une méthode uniforme d'appréciation de la capacité des établissements de crédit à faire face aux pertes sur crédit décollant de la défaillance de leurs clients; le ratio de solvabilité constitue ainsi le rapport entre les fonds propres d'un établissement de crédit et le total de ses actifs et engagements hors bilan, pondérés en fonction des différents degrés de risques; cette dernière directive est ainsi le dernier élément de la construction menée par la Commission pour créer les conditions communes d'une confiance mutuelle entre les autorités de tutelle et les banques dans le cadre d'un marché financier unique.

La deuxième directive de coordination de l'accès à la profession bancaire est ainsi la clef de voûte de cet ensemble normal.

(1) Document (83) 150 C.F.E. L.O. I. 193 du 18 juillet 1983.  
 Cette directive devant être rendue applicable par les Etats membres au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1985, c'est ainsi que le législateur français a adopté le 3 janvier 1985 une loi relative à la consolidation des comptes. Celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986 pour les sociétés qui emettent des valeurs mobilières cotées ou des billets de trésorerie; elle entrera en vigueur à compter du premier exercice ouvert après le 31 décembre 1989 pour toutes les autres sociétés non cotées.  
 (2) Document COM (87) 62 C.O. I. 033 du 4 février 1987.  
 (3) Document COM (87) 63 C.O. I. 034 du 4 février 1987.  
 (4) Document (86) 615 C.F.E. L.O. I. 172 du 31 décembre 1986.  
 (5) Document COM (88) 15 C.F.E. du 15 janvier 1988.

## II. LA DEUXIEME DIRECTIVE D'HARMONISATION BANCAIRE

La directive présentée le 13 janvier 1988 par la Commission (2) vise à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et modifiant la directive 77-780 C.E.E. ; appelée communément « seconde directive de coordination bancaire », cette directive, qui se compose de 23 articles précédés d'un exposé des motifs détaillé, répond, par son contenu, aux objectifs d'unification du marché financier européen, en parallèle avec les autres directives d'harmonisation du contrôle prudentiel des banques.

### A. Les objectifs de la Commission

Cette proposition, qui est le fruit de longues études, s'inscrit dans le cadre du Livre blanc de la Commission de 1985 ; elle fait appel au principe de la reconnaissance mutuelle, par les Etats membres, de leurs systèmes respectifs de contrôle, et elle vise à rendre effective non seulement la liberté d'établissement, mais aussi la libre prestation des services bancaires.

Le principe de la reconnaissance réciproque par les Etats membres de ce que chacun d'eux accomplit pour protéger le public est ainsi combiné avec le principe du contrôle par le pays d'origine. Dans la pratique, ce principe signifie que la succursale d'une banque d'un Etat membre, établie dans un autre Etat membre, agira selon les règles de son pays d'origine et qu'elle sera contrôlée par les autorités de ce pays.

La mise en œuvre de ce principe se traduit par l'instauration d'une licence communautaire unique, c'est-à-dire que l'agrément donné initialement par le pays d'origine vaudra automatiquement et complètement pour l'ensemble de la Communauté.

La reconnaissance réciproque des réglementations nationales sur les banques suppose cependant une relation entre l'harmonisation des législations bancaires d'une part, et la libre circulation des capitaux d'autre part. C'est ainsi que la libre circulation des capitaux, pour laquelle le Conseil s'est prononcé le 13 juin 1988, constitue un préalable indispensable à la liberté d'établissement bancaire, en relation avec l'harmonisation prudentielle adoptée au regard des fonds propres, du ratio de solvabilité, des grands risques et des systèmes de garantie des dépôts.

De ce point de vue, la démarche adoptée par la Commission combine en parallèle l'impératif d'ouverture du marché d'une part, et l'impératif d'harmonisation des conditions de concurrence d'autre part. Elle s'appuie également sur le pari que la concurrence engagée entre les banques impliquera un progrès des conditions de l'harmonisation des règles prudentielles dans les Etats membres où la législation actuelle est la moins sévère, c'est-à-dire en Allemagne Fédérale, au Royaume-Uni, et surtout en Espagne.

### B. Le contenu de la seconde directive de coordination bancaire

La directive innove par quatre aspects principaux :

- la licence communautaire unique,
- l'élargissement du champ d'application,
- la réciprocité vis-à-vis des Etats tiers,
- le renforcement du contrôle prudentiel.

(1) Document COM (88) 194 C.E.F.

(2) Document COM (87) 715 final du 16 février 1988.

Au regard de la **licence communautaire unique**, le pays d'accueil ne pourra plus exiger l'agrément pour les succursales des établissements de crédit autorisés dans d'autres Etats membres; les autorités de contrôle de l'Etat d'origine seront seules responsables du respect des règles prudentielles par les succursales établies dans d'autres Etats membres, et celles-ci seront dispensées d'avoir un capital de dotation qui est actuellement exigé par la majorité des Etats comme condition d'agrément des succursales des établissements de crédit déjà autorisées dans d'autres Etats membres; toutefois, concernant les filiales qui, à l'inverse des succursales, ont une personnalité juridique propre, l'Etat d'accueil restera compétent pour accorder l'agrément et contrôler leurs activités.

La directive élargit également le **champ d'application de la licence communautaire unique** qui sera valable pour une large gamme d'activités bancaires, dont la liste a été conçue à partir d'un modèle libéral de banque universelle. L'aspect le plus important ayant la plus grande portée pratique est l'indication, dans cette liste, de toutes les formes de transactions sur valeurs mobilières, — et plus précisément les transactions pour le compte propre ou pour le compte de clientèle, à court et à long terme —, de la participation aux émissions sur titres et aux prestations de services correspondantes, enfin, de la gestion et du conseil en gestion de patrimoine. De ce fait, toute activité bancaire figurant sur cette liste et couverte par l'agrément accordé par le pays d'origine deviendra automatiquement licite dans le pays d'accueil. De même, les prestations bancaires transfrontières pourront être librement exercées aux conditions définies par la législation du pays d'origine, y compris les opérations sur les valeurs boursières, l'émission et la gestion des moyens de paiement (cartes bancaires), l'intermédiation sur les marchés inter-bancaires, le crédit-bail, les prêts, et notamment le crédit à la consommation (1), le crédit hypothécaire (2), le financement des transactions commerciales, enfin, la réception des dépôts ou la conservation des valeurs mobilières.

En ce qui concerne les **Etats tiers**, l'article 58 du Traité C.E.E. dispose que les filiales fondées par des banques de pays tiers dans un Etat membre sont considérées comme appartenant à la Communauté dès leur constitution, et qu'elles peuvent dès lors bénéficier du droit d'établissement et de liberté de prestations de services au sein de l'Europe; à l'inverse, les succursales des établissements de crédit des pays tiers ne bénéficient pas de ce droit et sont soumises à la procédure d'agrément définie par la première directive de coordination de 1977. Sur ce point, la Commission a défini, notamment à l'article 7 de la proposition de directive, un principe de réciprocité se fondant sur une information obligatoire des autorités compétentes des autres Etats membres et de la Commission pour l'instruction d'une demande d'agrément d'une filiale d'un établissement de crédit régi par les lois d'un pays tiers; les autorités de l'Etat membre concerné par cette implantation devront suspendre alors cette décision jusqu'à l'achèvement de la procédure, la Commission devant, de son côté, vérifier dans un délai de 3 mois que les établissements de crédit de l'ensemble des Etats membres de la Communauté pourront recevoir dans le pays tiers concerné un traitement identique, la question prenant toute son importance au regard des Etats-Unis et du Japon.

La proposition de directive complète enfin les diverses règles relatives au **contrôle prudentiel** des établissements de crédit, c'est-à-dire la sécurité des clients des banques et la protection des intérêts des épargnants, déjà largement mises en œuvre au regard de la surveillance sur base consolidée de la tenue des comptes, des grands risques, et de la garantie des dépôts. Dans le cadre de cette seconde directive de coordination, un complément d'harmonisation des législations des Etats membres est proposé au regard du capital initial — qui devrait être au moins de 5 millions d'Ecus (3) —, alors même que les fonds propres ne pourront être inférieurs au capital initial, au regard de la surveillance des grands actionnaires, — qui vise à rendre plus transparentes les offres publiques d'achat ou les tentatives de prise de contrôle d'un établissement —, enfin, au regard de l'engagement de crédit dans des activités non bancaires, la participation de celui-ci ne pouvant être supérieure à 10 % de ses fonds propres, et le total de ce type de participation dans plusieurs établissements non financiers ne pouvant en outre dépasser 50 % de ses fonds propres.

(1) Couvert par la directive COM. (87) 102 adoptée par le Conseil des Ministres de la C.E.E. le 22 décembre 1986 (J.O. L. 42 du 12 février 1987).

(2) Pour lequel la Commission a également proposé une directive importante en décembre 1984 (J.O.C. 42, 14 février 1985), modifiée en juin 1987.

(3) Soit environ 35 millions de francs.

Cette deuxième directive de coordination bancaire, qui devrait entrer en application dès 1989, devrait certainement contribuer à lever les derniers obstacles à la liberté d'établissement bancaire en Europe et permettre une liberté complète des prestations de services financiers. Par ses implications, et notamment lorsqu'une succursale ouverte dans un Etat membre pratiquera une gamme d'activités plus étendue que celle couverte par l'agrément de cet Etat, elle poussera l'adaptation de la réglementation nationale et elle suscitera inévitablement des contacts accrus entre autorités nationales compétentes et entre directions des établissements financiers, tout en renforçant la concurrence dans un secteur déjà soumis à une évolution profonde de ses activités. C'est pourquoi il est légitime de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les établissements de crédit français pourront s'adapter à cette nouvelle réglementation.

### III. — LA POSITION DES BANQUES FRANÇAISES

Dans la perspective du marché européen de 1992, la profession bancaire s'est d'ores et déjà préoccupée de recenser ses forces et ses faiblesses et de définir une stratégie permettant son adaptation à la concurrence d'après 1992.

#### A. — Les forces et les faiblesses du système financier français

Plusieurs rapports, notamment celui du Conseil économique et social en date du 27 octobre 1987, de M. Jean-Paul ESCANDE, et celui de M. Pierre ACHARD du 15 décembre 1987, remis au ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, permettent de préciser les éléments de force et de faiblesse du système financier français.

Le secteur bancaire français possède des points de force évidents en raison de la taille de ses établissements, de ses réseaux internationaux, de l'adaptation rapide à l'évolution des techniques financières, tout en bénéficiant d'un système de surveillance réputé.

En effet, le classement international des banques françaises pour l'année 1985 situe nos établissements en excellente position puisque 4 banques françaises (le Crédit Agricole, la B.N.P., le Crédit Lyonnais et la Société Générale) figuraient dans les 20 premières ; la France est par ailleurs le pays industrialisé dont les banques ont le mieux réagi à l'avènement des banques japonaises et, par leur taille, nos grandes banques occupent la première place européenne.

Notre réseau international est le troisième du monde selon le montant des créances bancaires internationales détenues par nos banques (soit 8,1 %), cette proportion représentant le double de notre part du commerce extérieur mondial. D'autre part, selon le critère du nombre d'implantations, la France dispose également de la troisième infrastructure bancaire mondiale, avec une nette progression de ses investissements récents vers l'Amérique du Nord, les Caraïbes et l'Asie.

On peut également souligner que les principales banques françaises se sont adaptées avec succès aux nouvelles conditions de la concurrence marquées par la mobiliérisation (1) et la globalisation des interventions. Les banques françaises sont également bien placées dans certaines activités comme les émissions d'euro-obligations en Ecus puisqu'en 1986, Paribas, la B.N.P. et la Société Générale occupaient les trois premières places de chefs de file des emprunts euro-bancaires.

---

(1) C'est-à-dire la mobilisation des créances.

Le secteur bancaire français souffre néanmoins de certains handicaps soulignés par le rapport ACHARD, particulièrement une relative faiblesse des fonds propres, des coûts de gestion encore trop élevés, une part insuffisante des recettes tirées des services dans le produit net des banques, de surcapacités résultant d'une tradition d'administration directe du système financier, une persistance des circuits privilégiés de collecte ou d'allocation des ressources, réducteurs de la concurrence, enfin, un régime fiscal lourd et complexe qui donne une part trop importante à la taxe sur les salaires par rapport à la T.V.A. et fait supporter aux banques une taxe spécifique sur les encours de crédit et une contribution sur les frais généraux, déjà mis en évidence par le rapport BOITEUX sur l'harmonisation de la fiscalité européenne.

#### B. — Les adaptations nécessaires des institutions financières françaises

Malgré ses atouts, le secteur financier français devra faire face pour 1993 à un défi sérieux car, peu à peu, les forces commerciales des banques internationales vont se mettre en place pour envahir le marché européen ; pour faire face, les institutions françaises devront donc réagir sans délai et s'engager dans une réflexion stratégique européenne, suivie d'importantes réformes des structures, des mentalités et des moyens.

En termes de stratégie, si les principales institutions françaises disposent d'une forte présence à l'étranger, certaines des politiques menées par elles manquent encore de solidité commerciale et, sans doute, d'une politique reposant sur la recherche de cohérence et de synergie au niveau des réseaux de collecte et de distribution.

Les réformes à mettre en œuvre concernent de ce point de vue autant les pouvoirs publics que la profession.

Les pouvoirs publics doivent permettre qu'une plus grande transparence soit obtenue, notamment par une libération des services en contrepartie de laquelle les banques devraient être progressivement autorisées à servir des intérêts créditeurs sur les dépôts ; la suppression des impôts spécifiques et un accroissement de la part du produit net bancaire soumise à la T.V.A. devraient conduire par ailleurs les banques à accepter une diminution de leurs taux d'intérêt.

Pour ce qui est de la profession, celle-ci devrait engager des efforts de rationalisation, notamment pour l'obtention de gains de productivité sans lesquels l'effet de taille ne jouerait point ; en effet, les experts s'accordent pour avancer qu'à l'heure actuelle les frais de gestion des banques françaises demeurent en moyenne supérieurs à ceux de leurs homologues allemands, américains ou japonais.

En outre, la politique commerciale du secteur bancaire ne pourra rencontrer un succès à l'échelon de l'ensemble du continent européen que si la distribution du crédit s'élargit aux dimensions de l'Europe et se modernise, alors même que les produits fournis devront s'adapter aux besoins des nouveaux éléments composant les marchés européens, tout en requérant de nouvelles formes de communications multinationales.

La France dispose enfin d'un éventail complet d'établissements, notamment en matière de crédit à la consommation, de crédit-bail et de gestion collective de l'épargne, qui ont su conquérir une place remarquable dans leurs spécialités. Mais, comme le soulignait le rapport ACHARD, ce secteur souffre d'un excès de réglementations qui peut l'handicaper dans la concurrence ; en effet, les entreprises françaises devront trouver chez leurs partenaires les mêmes facilités d'accès que celles qui sont offertes sur le marché français, que ce soit en termes d'établissement, de prestation de services, de prise de contrôle directe, de rachat ou de fusion, alors même que plusieurs pays de la Communauté, notamment l'Allemagne Fédérale, sont assez bien protégés, en droit ou en fait, contre de telles stratégies.

#### IV. — LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA DIRECTIVE BANCAIRE

La libération des services en matière bancaire, boursière et financière au sein de la Communauté économique européenne d'ici au 31 décembre 1992 va modifier profondément, dans les prochaines années, les conditions d'exercice de l'activité bancaire; cette libéralisation, que certains considèrent comme une véritable révolution, n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes, soit dans l'ordre juridique, soit dans l'ordre économique et fiscal.

##### A. — Les problèmes juridiques

La position de la Commission en matière bancaire tient à la constatation qu'une stratégie, axée principalement sur l'harmonisation, entraînerait une réglementation excessive, serait trop longue et pourrait entraver l'innovation; c'est pourquoi elle a plutôt souhaité s'appuyer sur le principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales, le contrôle des institutions financières appartenant aux autorités de tutelle de leur pays d'origine. En renonçant ainsi à l'idée d'harmonisation préalable, la Commission a pensé pouvoir accélérer le processus de libéralisation des prestations des services financiers, parallèlement à la libération des mouvements de capitaux.

L'objection la plus importante sur le plan du droit tient au fait qu'il est difficile d'assimiler la libéralisation des services financiers à la libre circulation des marchandises, notamment sur la base de la jurisprudence du fameux arrêt « Cassis de Dijon » de 1979, qui avait inauguré le principe de la reconnaissance mutuelle.

En effet, il n'est pas possible de transposer le principe du contrôle des produits (et donc le principe de la reconnaissance mutuelle des contrôles) à celui des services, car les prestations de service sont en effet indissociables de la relation juridique qui les fonde, c'est-à-dire du contrat; or, cette relation juridique est naturellement soumise à la seule législation de l'Etat dans lequel intervient cette prestation. De ce fait, une harmonisation insuffisante aurait pour conséquence que chaque Etat membre se verrait obligé d'accepter, dans son propre droit des contrats, le système juridique de chacun des autres Etats membres, sans qu'il puisse intervenir, ou sauf à invoquer la clause de l'intérêt général admise par la Cour de justice dans ses arrêts du 4 décembre 1986 en matière d'assurance et de co-assurance; cette situation reviendrait en effet à conférer à chaque Etat membre le pouvoir d'introduire son propre système de droit dans l'ordre juridique des autres pays, et l'utilisation de la clause de l'intérêt général mettrait provisoirement en échec la libéralisation des services financiers.

On peut craindre par ailleurs que le partage entre le service soumis à harmonisation minimale et celui relevant de réglementations nationales soit difficile à établir, soit en raison de la difficulté de s'entendre sur les normes sensées garantir une protection raisonnable des institutions et des marchés, soit que l'utilisation de nouvelles techniques bancaires et de nouveaux produits financiers rende plus malaisée l'évaluation des risques.

En définitive, de nombreux commentateurs estiment que l'on ne peut espérer démanteler les barrières protectionnistes que par la négociation, et non par le simple jeu de la concurrence des règles nationales, d'autant plus que des problèmes continuent à subsister en matière économique et fiscale.

##### B. — Les problèmes économiques et fiscaux

Le risque le plus évident d'une déréglementation des services financiers en Europe, sans harmonisation préalable suffisante, tient aux phénomènes possibles de délocalisation de l'épargne nationale. Dans nombre de pays de la Communauté européenne en effet, les non résidents se voient accorder une exonération de leurs revenus mobiliers et parfois

même les résidents eux-mêmes (1). On cite à titre d'exemple les banques de la République Fédérale allemande, qui ne déclarent pas au fisc les dividendes et coupons encaissés par leurs clients, alors même que ces derniers s'abstiennent généralement de le faire. D'autre part, la France est le pays d'Europe dont les impositions sont les plus complexes en matière d'épargne ; la multiplication des régimes particuliers, la variété des modes de taxation utilisés, contrastent avec les principes utilisés chez nos partenaires européens : en République Fédérale il n'existe qu'un seul ensemble d'abattements commun à tous les revenus mobiliers ; en Italie, les revenus de l'épargne font l'objet d'un prélèvement à la source, libératoire d'impôts.

### L'IMPOSITION DE L'ÉPARGNE EN EUROPE

	Dépôts	Actions	Obligations	Plus-values sur valeurs mobilières
<b>France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● livret A : exonération des intérêts</li> <li>● livret d'épargne populaire : exonération des sommes déposées</li> <li>● autres prélèvement forfaitaire libératoire taux 46 % à 51 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● avoir fiscal : 50 % du dividende</li> <li>● impôt sur le revenu (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● impôt sur le revenu (1)</li> <li>● ou prélèvement libératoire de 25 % + 1 % sur option</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● taxée à 15 + 1 si le montant annuel des cessions dépasse un seuil de 281 000</li> </ul>
<b>R.F.A.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 25 %</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 25 % sur le dividende qui vaut crédit d'impôt</li> <li>● avoir fiscal : 56 % du dividende brut</li> <li>● impôt sur le revenu (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 25 %</li> <li>● impôt sur le revenu (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● délai entre cession et acquisition : &lt; 6 mois : intégrées au revenu imposable (abattement de 1 000 DM) &gt; 6 mois : exonération</li> </ul>
<b>Royaume-Uni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 25 %</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● avoir fiscal : 40 % du dividende</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 29 %</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● plus-value &lt; 6 300 £ par an : exonération</li> <li>● sinon, imposition au taux de 30 %</li> </ul>
<b>Italie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source libératoire de 25 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 36 % sur le dividende</li> <li>● avoir fiscal : 9/16 du dividende brut</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source libératoire de 12,5 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● les plus-values « spéculatives » sont intégrées au revenu imposable ; les autres plus-values sont exonérées</li> </ul>
<b>Espagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 18 %</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu</li> <li>● impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu</li> <li>● intégrées au revenu imposable</li> </ul>
<p>(1) Sous réserve d'un abattement annuel forfaitaire.  <i>Source</i> : Centre d'information sur l'Épargne et le Crédit (valeur 1987).</p>				

(1) Voir ci-après un tableau résumé des conditions d'imposition de l'épargne en Europe.

Par ailleurs, l'épargne encouragée par la libéralisation des prestations de services bancaires sera attirée naturellement par les banques étrangères qui rémunèrent librement en particulier les dépôts à vue, comme en Allemagne fédérale, au Royaume-Uni, en Italie ou en Espagne. A ce phénomène s'ajoute le risque de délocalisation des revenus des produits de l'épargne, car les prélèvements pratiqués en France sont compris entre 27 et 52 % (1), alors qu'ils ne sont que de 25 % en moyenne dans les autres pays de la Communauté. Le risque est encore plus grand pour les organismes de placements collectifs de valeurs mobilières français, qui sont tenus de distribuer à leurs clients des coupons obligataires entrant dans le calcul de l'impôt sur le revenu selon la règle dite du « coupon couru » instaurée dans le but de faire la part entre revenu et plus-value. Cette règle, qui rapporte au Trésor 5 milliards de francs par an, interdit la création de Sicav fondés sur la capitalisation des intérêts et qui ne seraient soumis qu'à l'imposition au taux de 16 % de plus-value à la vente, selon la règle du coupon échu ; la crainte est donc grande de voir les organismes de placements collectifs de valeurs mobilières, dont l'ouverture européenne a été fixée au 1<sup>er</sup> octobre 1989, de se délocaliser vers des pays européens dont la fiscalité est plus favorable, comme par exemple le Luxembourg.

Les conclusions du prochain rapport du Conseil National du Crédit (2) compléteront utilement de ce point de vue les observations contenues dans le rapport remis le 15 décembre 1987 au ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation qui avait déjà souligné la nécessité d'établir un équilibre satisfaisant entre règles nationales et législation communautaire ; cet équilibre est en effet indispensable pour assurer, à la fois, un réel degré de concurrence et une sécurité satisfaisante aux systèmes financiers, faute de quoi l'alignement risquerait de s'effectuer sur le pays le plus laxiste, alors même que l'absence d'harmonisation de la fiscalité des services financiers affectera la concurrence et faussera la localisation des activités et des ressources.

On ne peut, non plus, écarter la nécessité d'une meilleure coordination des politiques économiques et monétaires car l'abolition des contrôles de change, amplifiée par le droit d'établissement et la libre circulation des services, accroîtra sensiblement les volumes et les variations des mouvements de capitaux. C'est pourquoi il devient de plus en plus nécessaire d'accroître la convergence des politiques monétaires et économiques et, de ce fait, de restreindre l'autonomie des politiques nationales, et de renforcer le système monétaire européen.

C'est dire si la deuxième directive de coordination bancaire est au cœur de l'ensemble des mesures fiscales, économiques et monétaires rendues nécessaires par le marché unique de 1992.

## V. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

Ayant pris connaissance de la proposition de directive présentée par la Commission appelée communément « Seconde directive de coordination bancaire » visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77-780 C.E.E.,

---

(1) 27 % sur les revenus des obligations, 47 % sur ceux des dépôts à terme et des bons de caisse, 52 % sur ceux des bons anonymes

(2) Le rapport LEBEGUE recommande notamment l'institution, en Europe, d'une retenue à la source à taux modéré (entre 10 % et 20 %) applicable aux résidents et non-résidents et à tous les revenus des produits d'épargne, la suppression en France par étape de l'impôt de bourse, la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés et l'instauration progressive d'une détaxation globale, pour un certain montant, des revenus de l'épargne.

## LA DELEGATION,

--- a noté que la libéralisation des services bancaires s'inscrit dans l'ensemble des propositions tendant à la création d'un espace financier unique en Europe d'ici au 31 décembre 1992, notamment au regard de la liberté de circulation des capitaux et de la liberté de prestation des services financiers transfrontières ;

--- observe que, d'ores et déjà, un certain nombre de dispositions d'harmonisation bancaire ont été adoptées, notamment à la suite du Conseil européen de Milan de 1985, pour renforcer la surveillance des banques selon le principe du contrôle par le pays du siège ;

--- relève que la deuxième directive de coordination de l'accès à la profession bancaire est ainsi la clef de voûte d'un ensemble normatif qui s'inscrit dans le cadre du Livre blanc de 1985 et qui fait appel au principe de la reconnaissance mutuelle par les Etats membres des systèmes respectifs de contrôle ;

--- constate que la mise en œuvre de ce principe se traduira par l'instauration d'une licence communautaire unique, c'est-à-dire que l'agrément donné initialement par le pays d'origine vaudra automatiquement et complètement pour l'ensemble de la Communauté ;

--- souligne que la reconnaissance réciproque des réglementations nationales bancaires suppose une harmonisation préalable entre les normes des Etats membres et implique une relation nécessaire entre l'harmonisation de ces règles et la libre circulation des capitaux ;

--- estime que le système bancaire français possède les moyens suffisants pour s'adapter à l'intensification de la concurrence financière, notamment en termes de structures et de moyens ;

--- craint cependant qu'une déréglementation des services financiers en Europe, sans harmonisation préalable suffisante, n'entraîne une délocalisation de l'épargne nationale, préjudiciable principalement au financement de l'économie française alors même que la banalisation des circuits privilégiés de collecte de l'épargne ne sera pas sans incidences sur les conditions du financement des équipements publics ;

--- insiste de ce point de vue sur la nécessaire harmonisation de la fiscalité de l'épargne en Europe, faute de laquelle l'épargne française, encouragée par la libéralisation des mouvements de capitaux et des prestations des services bancaires, sera naturellement attirée par les banques étrangères qui disposeraient d'une fiscalité plus favorable, spécialement au regard des organismes de placements collectifs de valeurs mobilières ;

--- s'inquiète des conditions réelles d'application du principe de réciprocité pour les banques des pays tiers, notamment américaines et japonaises, qui trouveront dans le marché financier européen et avec la licence bancaire unique un moyen de développement exceptionnel ;

--- s'interroge enfin sur les conséquences juridiques de la transposition du principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine des services financiers où une harmonisation insuffisante aurait pour effet d'obliger chaque Etat membre à accepter le système juridique de chacun des autres Etats membres dans son propre droit des contrats.

La Délégation doit souligner cependant les chances que peut apporter l'avènement d'un espace financier intégré pour l'économie européenne.

Elle confirme de ce point de vue ses conclusions sur la libération des mouvements de capitaux et sur l'intégration financière la Communauté européenne (1).

---

(1) Conclusions n° 182/87 de M. Guy Cabanel sur la libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté, adoptées le 21 octobre 1987.

Elle considère en particulier que la suppression des frontières financières offrira aux investisseurs et aux demandeurs de capitaux une gamme beaucoup plus diversifiée de produits et de services, mobilisera l'épargne européenne sur une grande échelle, créera des conditions propices au financement au meilleur prix de l'économie, et constituera de ce fait un facteur décisif pour le développement de la Communauté.

Elle souligne que l'intégration financière pourrait faire de la Communauté un centre financier capable de concurrencer les Etats-Unis et le Japon.

Elle appelle l'attention des pouvoirs publics et des autorités bancaires sur l'importance qui s'attache à ce que le secteur financier en France opère les adaptations nécessaires pour affronter avec succès cette nouvelle situation de concurrence.

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 Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

**B. — ASPECTS SOCIAUX DU MARCHÉ INTERIEUR :  
ACCES DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES  
AUX PRESTATIONS SOCIALES  
(Y COMPRIS « GARANTIE DE RESSOURCES »)**

*Rapporteur : M. Jacques GENTON*

- I. — LE CADRE COMMUNAUTAIRE
- II. — LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE
- III. — ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'EXTENSION DES DROITS SOCIAUX
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

Dans la perspective de l'instauration en France d'une garantie de ressources, il a paru opportun à la Délégation du Sénat pour les Affaires européennes, de préciser certains éléments du cadre juridique communautaire, dont la prestation nouvelle devrait tenir compte.

En effet, si les compétences communautaires directes dans le domaine social sont limitées, d'après la lettre des Traités, en revanche l'application effective des principes de libre circulation des personnes et de la non-discrimination en matière de prestations sociales a été à l'origine de plusieurs règlements et directives ainsi que d'une jurisprudence abondante et particulièrement hardie.

**I. — LE CADRE COMMUNAUTAIRE**

**A. — Les Traités**

Le Traité de Rome affirme parmi les principes fondamentaux du Marché commun, la libre circulation des personnes, dont l'une des conditions est l'abolition de toute discrimination à raison de la nationalité.

Mais la lettre du Traité semble poser quelques limites au principe de non discrimination : l'article 7, en effet, précise que toute discrimination à raison de la nationalité est interdite « dans le domaine d'application du présent Traité ».

De même, les articles 48 et suivants définissent les modalités du droit de libre circulation à l'égard des seuls travailleurs et de leurs ayants droit, modalités étendues par les articles 52 et suivants aux travailleurs non salariés.

L'article 48 interdit notamment toute discrimination entre les travailleurs des Etats membres « en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ».

En matière de prestation sociale, la formulation de l'article 51 définit ainsi les compétences communautaires :

« Article 51 — Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit :

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales,

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres. »

On voit que l'unanimité (1) est la règle pour l'adoption de mesures dont la légitimité est liée à leur nécessité au regard de la libre circulation des travailleurs.

Le Traité n'envisage pas en matière sociale d'harmonisation communautaire des législations nationales, mais une simple coordination fondée sur trois principes : égalité de traitement, conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition, droit à « l'exportation » des prestations. Cette coordination a pour but d'éliminer les entraves à la libre circulation des travailleurs et de leur famille que pourraient représenter des affiliations concurrentes ou des absences d'affiliation par exemple, des cotisations non assorties de prestations... (totalisation de cotisations pour la retraite...).

Quant au titre expressément consacré par le Traité à « La politique sociale » de la Communauté, il ne prévoit pas plus de mesures contraignantes, faisant de l'harmonisation des systèmes sociaux une résultante quasi-naturelle du fonctionnement du marché commun et non un objectif volontariste, même si « l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre » doit être promue, notamment sous forme d'« égalisation dans le progrès ». De même, la Commission n'a pas d'autre compétence (2) que de « promouvoir une collaboration étroite entre Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives :

- à l'emploi,
- au droit du travail et aux conditions de travail,
- à la formation et au perfectionnement professionnels,
- à la sécurité sociale,
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnels,
- à l'hygiène du travail,
- au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

A cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales. »

(1) La formule ambiguë employée dans le document de la Commission « La dimension sociale du marché intérieur », selon laquelle « la modification apportée à l'article 49 par l'Acte unique, qui introduit la règle de la majorité qualifiée » serait d'un « concours très appréciable pour combler certaines lacunes juridiques et mettre à jour les textes » résulte d'une lecture incorrecte de l'Acte unique, qui non seulement n'a pas modifié l'exigence d'unanimité pour l'adoption des mesures nécessaires, dans le domaine de la sécurité sociale, à la libre circulation des travailleurs (art. 51) mais a expressément soustrait « les dispositions relatives à la libre circulation des personnes et celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés » du champ d'application du nouvel article 100 A et par conséquent de la procédure d'harmonisation à la majorité qualifiée.

(2) La Cour de justice a d'ailleurs rappelé la Commission à une plus stricte observation de ses compétences en annulant certaines dispositions que celle-ci entendait imposer aux Etats membres en matière de contrôle des flux migratoires (affaires jointes 281-85, 283 à 285-85, et 287-85, arrêts du 9 juillet 1987).

En marge de cette grande prudence du Traité, la volonté de développer une politique sociale communautaire a parfois été réaffirmée (memorandum sur la « Relance européenne » de la Présidence française en octobre 1981, Rapport Adonino (1), conclusions du Conseil Européen à Fontainebleau ou Réunion à Val-Duchesse en 1985, inaugurant le « dialogue social » entre partenaires communautaires).

Ces déclarations d'intention devaient déboucher à l'occasion de la réforme des Traités, sur l'inclusion dans l'Acte Unique européen signé en février 1986, de diverses dispositions intéressant la politique sociale.

Ainsi l'article 118 précité du Traité est-il désormais complété par les dispositions suivantes :

*Art. 118 A :*

« 1. Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.

2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, 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 par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres.

Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises... ».

*Art. 118 B :*

La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles ».

L'article 100 A, introduit également par l'Acte Unique européen dans le Traité, et qui est désormais la règle de droit commun pour l'adoption des mesures d'harmonisation nécessaires à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur, réserve cependant, parmi les exceptions aux modalités qu'il fixe, et notamment à l'adoption à la majorité qualifiée, « les dispositions relatives à la libre circulation des personnes » et « celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés », matières qui demeurent régies par l'article 51 du Traité et relèvent donc toujours de votes à l'unanimité du Conseil.

La détermination des champs d'application respectifs de ces articles, 118 A, 100 A et 51 en matière de droits sociaux n'est pas sans portée puisqu'il s'agit de rien de moins que de la procédure d'adoption : majorité qualifiée ou unanimité. Des différences d'interprétation quant au fondement juridique de mesures communautaires intéressant la libre circulation des personnes se font d'ailleurs déjà jour à Bruxelles entre la Commission et certains Etats membres : cf. rapport de M. José Barros-Moura (Com., Port.) au Parlement européen sur une proposition de règlement imposant à la France de verser les allocations familiales au taux français, y compris pour des enfants demeurés sur le territoire d'un autre Etat membre.

(1) Le rapport du Comité *ad hoc* sur « l'Europe des citoyens » présidé par M. Adonino et remis au Conseil européen de Bruxelles le 29 mars 1985, préconisait, parmi les « allègements des règles et pratiques qui gênent les ressortissants de la Communauté et diminuent la crédibilité de la Communauté », « une décision politique de principe du Conseil européen sur le droit de séjour pour tous les citoyens de la Communauté », mais envisageait de subordonner ce droit à la preuve préalable, par le bénéficiaire, qu'il dispose « de ressources suffisantes, correspondant au niveau de l'assistance sociale dans le pays d'accueil ainsi que d'une couverture adéquate des risques de maladie ».

Le second Rapport du Comité *ad hoc*, adressé au Conseil Européen de Milan les 28-29 juin 1985, prévoyait dans une formulation prudente et circonstanciée que « les ministres de la Santé et, le cas échéant, les institutions de la Communauté devraient examiner si, à moyen terme, un renforcement de la coopération est possible pour l'amélioration des conditions de vie des handicapés et des personnes socialement démunies... »

## B. La réglementation communautaire

Sur la base de l'article 51 du Traité, les Etats membres ont adopté un règlement particulièrement important aménageant la coordination de certaines dispositions de leurs régimes de protection sociale (1) :

-- le règlement n° 1408/71, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté : ce règlement prévoit la totalisation des périodes d'assurance et l'exportation des prestations considérées comme des « droits acquis » des travailleurs migrants ;

et, sur la base de l'article 49,

-- le règlement n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté : ce règlement organise la non-discrimination entre les nationaux et les travailleurs communautaires en ce qui concerne les « avantages sociaux », hors prestations de sécurité sociale.

## II. -- LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

A partir, pour ne pas dire en marge, voire à rebours, de ces règles formelles, la Cour de justice des Communautés européennes a développé à l'occasion de nombreuses espèces, une jurisprudence particulièrement hardie, faisant systématiquement prévaloir le principe de non-discrimination entre ressortissants communautaires, retenant une interprétation, la plus large possible, des dispositions du Traité en matière d'égalité de traitement et d'« exportabilité » des prestations.

Cette hardiesse jurisprudentielle s'explique sans doute par le blocage du travail d'harmonisation qui requiert l'unanimité au Conseil. On assiste ainsi à ce paradoxe : le développement d'un droit social quasi-prétorien qui, au gré de recours individuels, va sans doute très au-delà de ce que souhaiteraient la plupart des membres du Conseil qui croient trouver dans la règle de l'unanimité un sûr moyen de se hâter lentement pour ne pas soumettre leurs régimes de protection sociale à des tensions financières insupportables.

### A. Une véritable politique jurisprudentielle

Il faut souligner qu'il s'agit de la part de la Cour de justice des Communautés d'une véritable politique jurisprudentielle. On en trouve d'ailleurs l'exposé non dissimulé dans la contribution de M. Adolphe Touffait, ancien juge à la C.J.C.E., aux « Mélanges offerts à Pierre Henri Teitgen » (Ed. Pedone, Paris 1984), qui décrit ainsi la « méthode d'interprétation employée par la Cour » en matière de sécurité sociale :

« La Communauté « économique » européenne, si elle est économique, est aussi une Communauté d'hommes. Le droit communautaire ne peut pas être seulement une réglementation de l'économie (2), il doit constituer un ordre juridique à la mesure de la société conçue par les pères fondateurs des traités.

(1) Complétés par plusieurs textes d'application, notamment le règlement n° 1390/81 qui a étendu les dispositions du règlement de 1971 aux travailleurs non-salariés et indépendants.

(2) Opposition trop classique entre l'économique et le social, d'autant plus intransigeante que les magistrats, jugeant de l'empyree luxembourgeois du Kirchberg, sont exemptés du souci de procurer les moyens de cette générosité idéale par l'impôt prélevé sur les contribuables-électeurs ou par les cotisations repercutées sur les prix de produits ou services soumis à une concurrence rendue inégale.

« Robert Schuman, lors de la déclaration du 9 mai 1950, justifie la C.E.C.A. par la nécessité d'établir la paix entre les peuples. Jean Monnet met en exergue dans ses Mémoires: « nous ne coalisons pas les Etats, nous unissons les hommes » et ajoute « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions » et P. H. Teitgen, dans ses rapports devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg mettait en valeur avec force les mêmes idées. Le préambule du Traité C.E.E. proclame que les Etats membres sont déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens et à assurer par une action commune le progrès économique et social. Le Traité, dans sa première partie, qui fixe les principes, déclare dans son article 2 que la Communauté a pour mission par l'établissement d'un marché commun... de promouvoir... un relèvement accéléré du niveau de vie et l'article 3 c) et i) indique que l'action de la Communauté comporte l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et la création d'un Fonds social européen en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs.

« Voilà la vision du monde que les hommes politiques, qui ont vécu les affrontements sanglants et les destructions de deux guerres mondiales, veulent construire par le moyen de traités dont ils arrêtent les dispositions entre eux et qu'ils s'engagent à respecter et à appliquer.

« Il appartient alors au juge de traduire leur pensée dans sa terminologie à travers les cas litigieux qui lui sont soumis. »

Justifiant, à l'occasion du rappel de plusieurs décisions de la Cour, une « conception large des bénéficiaires » ou encore le dépassement « du critère de la nécessité d'un lien spécifique entre la prestation sociale et le rapport de travail », la frontière ne devant plus être « un élément mettant en échec une protection sociale », justifiant également les « discriminations à rebours » auxquelles peuvent aboutir des jurisprudences avantageant les migrants par rapport aux ressortissants sédentaires « parce qu'elle répond aux objectifs du Traité et à ses finalités », cet auteur particulièrement autorisé conclut ainsi son exposé : « Cet acquis communautaire social a, indiscutablement, troublé, par moments, la gestion financière des caisses de sécurité sociale, leur ajoutant des charges qu'elles n'avaient pas prévues... Lorsqu'on regarde l'ensemble des systèmes nationaux de sécurité sociale, on s'aperçoit qu'existent entre certains des oppositions radicales et qu'il est difficile et quasiment impossible d'aboutir à une harmonisation réglementaire de ces 10 systèmes (1) et cependant, quand on entre dans les données de fait des arrêts de la Cour qui portent sur les sujets les plus variés des matières de la sécurité sociale (frais de maladie à l'étranger, droit des veuves, des survivants, maladies professionnelles, invalidité, totalisation et proratisation, etc.), c'est tout un droit de la sécurité sociale à l'échelle européenne qui, point par point, se construit et ce bloc de jurisprudence, alimenté par un flux d'affaires toujours renouvelé, contribue à coordonner et même, dans certains cas, à harmoniser les systèmes nationaux de sécurité sociale (...) ».

On ne saurait mieux dire pour montrer la place qu'a prise cette jurisprudence dans un domaine où le Traité, y compris après sa réforme par l'Acte unique européen, ne prévoyait qu'une simple coordination des régimes sociaux pour éliminer toute pénalisation des travailleurs migrants et de bien timides compétences communautaires, au demeurant toujours soumises à l'unanimité des Etats membres.

Outre les orientations affichées par la Commission depuis l'adoption du document « Pour réussir l'Acte unique européen » dit « Plan Delors » en faveur d'une politique délibérément interventionniste au nom de la « cohésion économique et sociale », il faut souligner que la politique jurisprudentielle de la Cour de justice ne peut que conforter la volonté de la Commission de « renforcer l'application du droit communautaire » en matière sociale, c'est-à-dire « sanctionner son infraction », notamment en menant « une politique énergique sur certains cas d'infraction exemplaires, en donnant une portée générale aux arrêts de la Cour de justice dans des affaires préjudicielles » Il est également envisagé de « sensibiliser... les personnes et les structures relais, tels que les avocats, les

(1) Que dire des 12 systèmes de sécurité sociale que compte désormais la Communauté

magistrats, les différentes associations spécialisées, les employeurs et les syndicats aux possibilités de recours à des procédures juridictionnelles nationales... L'objectif général serait d'augmenter le nombre de cas portés devant les cours nationales...» (1) requises de statuer conformément à l'interprétation de la Cour de justice, évidemment ; et ainsi de substituer le droit prétorien à la réglementation que diffèrent d'élaborer des Etats membres en désaccord, si ce n'est d'ajouter au Traité sous couleur de l'interpréter, puisqu'il appartiendrait au juge, selon l'article précité des mélanges Teitgen, de « traduire la pensée des pères fondateurs à travers les cas litigieux qui lui sont soumis ».

## B. - L'extension jurisprudentielle des principes du Traité

La Cour de justice a ainsi donné la plus large interprétation des notions de « travailleurs » (au seul profit desquels le Traité prévoit de faciliter la libre circulation) et de « personne à charge » (concubin, notamment, y compris de nationalité extra-communautaire) afin de les admettre au bénéfice de l'égalité d'accès aux prestations sociales.

Elle a également donné une interprétation large de la notion de « prestation » ou d'« allocation » au sens du règlement de 1971.

La Cour a ainsi inclus dans le champ des prestations dues sans discrimination à raison de la nationalité des allocations aux adultes handicapés, des allocations complémentaires de ressources sur fonds publics à des travailleurs à temps partiel, ou encore le bénéfice de la loi française du 10 juillet 1952 instituant une allocation spéciale de vieillesse (au profit d'ascendants à la charge d'un travailleur migrant, ressortissant communautaire : affaire 256-86).

### 1. L'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité

Une jurisprudence (affaires jointes 379 à 381-85 et 93-86, Caisse régionale d'assurance maladie Rhône-Alpes et autres c/Anna Giletti et autres ; arrêt du 24 février 1987) a ainsi condamné la France à reconnaître le bénéfice de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité à des ressortissants communautaires ayant exercé une activité en France, mais n'y résidant plus et, par conséquent, en demandant l'« exportation » vers l'Etat où ils avaient fixé leur résidence.

La Cour s'est fondée sur une interprétation large de l'article 10, paragraphe premier, du règlement (C.E.E.) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, selon lequel « les prestations d'invalidité, de vieillesse ou les survivants et les allocations de décès acquises au titre de la législation d'un ou plusieurs Etats membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un Etat membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ».

Tombent sous le coup de cette disposition toutes les prestations qui entrent dans le champ d'application du règlement dont sont exclues, en revanche, les prestations de « l'assistance sociale », au sens de l'article 4, paragraphe 4, du même règlement.

Or, à l'occasion de plusieurs litiges survenus entre des organismes français de sécurité sociale et d'anciens travailleurs originaires d'un autre Etat membre, la Cour de justice a été saisie d'un recours en interprétation de ces dispositions (2).

(1) Cf. « Europe sociale : la dimension sociale du marché intérieur. Bruxelles. Commission des Communautés européennes. Mai 1988.

(2) Cf. Bulletin mensuel du Dictionnaire du Marché commun.

Bénéficiaires de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité, plusieurs personnes se sont vu refuser ou supprimer le versement de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, attribué aux personnes âgées dont les pensions, retraites, rentes ou allocations n'atteignent pas un certain niveau, au motif qu'elles résidaient en Italie.

Selon la Cour, l'article 4, paragraphe 4, du règlement (C.E.E.) n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas du champ d'application matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un Fonds national de solidarité, financée par l'impôt et accordée aux titulaires de pensions de vieillesse, de réversion ou d'invalidité en vue de leur assurer un minimum de moyens d'existence, dès lors que les intéressés ont un droit légalement protégé à l'octroi d'une telle allocation.

D'autre part, précise la Cour, l'article 10 doit être interprété en ce sens que ni la naissance ni le maintien du droit aux prestations, rentes et allocations visées à cette disposition ne peuvent être refusées pour la seule raison que l'intéressé *ne réside pas* sur le territoire de l'Etat membre où se trouve l'institution débitrice.

Outre le caractère « exportable » de cette prestation non contributive, la Cour en a étendu le bénéfice aux ayants droit, même non communautaires, mais à la condition que le parent créateur du droit puisse être considéré comme un travailleur entrant dans le champ de la libre circulation (1).

De même, saisie d'un recours en interprétation du droit communautaire à l'occasion d'un litige relatif à l'application de la loi française du 10 juillet 1952 instituant une allocation spéciale de vieillesse, la Cour de justice a précisé que les ascendants à charge d'un travailleur migrant pouvaient invoquer le bénéfice de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du Conseil, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, considérant que l'allocation spéciale vieillesse est bien un avantage social au sens de ce texte (2).

Confronté aux conséquences financières imprévisibles de cette extension jurisprudentielle du bénéfice de prestations non contributives (cf. ci-dessous III « Enjeux et perspectives »), le gouvernement français a soumis au Parlement en décembre 1986 une réforme (3), modifiant les conditions d'attribution de diverses allocations : allocation aux adultes handicapés, Fonds national de solidarité, allocation spéciale, désormais subordonnées à une durée minimale de résidence sur le territoire français, fixée par décret (le gouvernement annonçant une durée de 15 ans).

Aucune instance n'a encore amené la Cour de justice à examiner ces nouvelles dispositions, mais on peut inférer de sa jurisprudence sur la loi belge instituant un minimum de moyen d'existence « minimex » (cf. ci-dessous), comportant une condition de résidence, qu'elle n'est sans doute guère favorable à ce qu'elle considère comme une mesure « sournoisement » discriminatoire.

## 2. *Le cas des allocations familiales françaises*

Parmi les conditions qui permirent l'accord unanime requis pour l'adoption du règlement n° 1408-71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants, une disposition particulière concerne la France : ainsi, l'article 73 qui pose le principe de l'égalité d'accès aux prestations familiales de l'Etat d'emploi, prévoit une exception en faveur du régime français, tenant compte du montant beaucoup plus élevé de ces prestations (et sans doute aussi de la charge proportionnelle à l'importance des migrants communautaires en France) : les prestations familiales françaises du chef d'un ressortissant communautaire travaillant en France sont versées au taux du pays de résidence des enfants bénéficiaires, s'ils ne résident pas sur le territoire français.

---

(1) Affaire 147-87 (Saada Zaoui c/Caisse régionale d'assurance maladie de l'Île-de-France) ; arrêt du 17 décembre 1987, non encore publié au Recueil.

(2) Affaire 256-86 (Maria Frascogua c/Caisse des dépôts et consignation). J.P.C.E. n° L. 257 du 19 octobre 1986.

(3) Cf. Loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social, art. 4.

Le rapport (1) de M. José Barros Moura (Portugais — Communiste) au Parlement européen sur la proposition de la Commission de modification du règlement de 1971, tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice, analyse ainsi l'arrêt rendu le 15 janvier 1986 (2) :

« Dans l'arrêt PINNA, la Cour s'est prononcée sur le régime particulier institué aux termes de l'article 73 paragraphe 2 du règlement n° 1408/71.

« Considérant que l'article 51 du Traité C.E.E. prévoit la coordination et non l'harmonisation des législations des Etats membres, la Cour juge légitime le maintien des différences entre les régimes de sécurité sociale des Etats membres.

« Entretemps, selon la Cour, la libre circulation des travailleurs, en tant qu'objectif fondamental de la Communauté, sera compromise et sa réalisation sera rendue plus difficile » si des différences évitables dans les règles de sécurité sociale sont introduites par le droit communautaire. Il s'ensuit que la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale, prise en vertu de l'article 51 du Traité, doit s'abstenir d'ajouter des disparités supplémentaires à celles qui résultent déjà du défaut d'harmonisation des législations nationales.

« C'est pourquoi la Cour estime que l'article 73 du règlement n° 1408/71 du 14 juin 1971 « crée, pour les travailleurs migrants, deux systèmes différents, selon que ces travailleurs sont soumis à la législation française ou à celle d'un autre Etat membre. Ainsi, il ajoute aux disparités résultant des législations nationales elles-mêmes et, par conséquent, entrave la réalisation des buts énoncés dans les articles 48 à 51 du Traité ».

« Le principe de l'égalité de traitement établi par l'article 48 du Traité C.E.E. interdit non seulement les discriminations manifestes, mais aussi les *formes sournoises de discrimination* qui aboutissent au même résultat. Etant donné que l'article 73 paragraphe 2 ne garantit pas l'égalité de traitement prévue par le Traité, la Cour conclut à son invalidité ».

Ecartant la rétroactivité de cette décision, sauf à l'égard des instances déjà introduites, cet arrêt, selon le rapporteur du Parlement européen, aboutit à ce que « le régime particulier de paiement des prestations familiales, établi par l'article 73 paragraphe 2 du règlement 1408/71 pour les travailleurs soumis à la législation française et pour les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre, ne pourra plus être appliqué à partir du 15 janvier 1986.

« Par ailleurs, toutes les personnes qui introduiront un recours en justice sous une forme analogue au recours introduit par M. PINNA pourront, à partir de la date d'introduction dudit recours, profiter de la déclaration d'invalidité de l'article 73 ».

S'agissant des travailleurs originaires des nouveaux Etats membres, le rapporteur soutient que :

« L'adoption de cette proposition de règlement revêtira une grande importance pour de nombreux travailleurs, surtout originaires des nouveaux Etats membres.

« Il est vrai qu'aux termes des articles 220 paragraphe 1 et 60 paragraphe 2 du Traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, les travailleurs espagnols et portugais ne pourraient bénéficier des effets de l'arrêt PINNA.

« Si l'article 6 dudit Traité précise que ses dispositions ne peuvent être abrogées « que selon les procédures prévues par les traités originaires permettant d'aboutir à une révision de ces traités », il sera mis fin à la situation de discrimination créée par l'arrêt PINNA que connaissent les travailleurs espagnols et portugais qui résident en France et les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre, par l'adoption de la nouvelle proposition de règlement. De fait, l'article 3 de cette proposition dispose que l'harmonisation des modes de calcul des prestations familiales et leur extension aux travailleurs non salariés seront applicables avec effet au 15 janvier 1986 (date de l'arrêt PINNA) ».

---

(1) Doc. A2-9.88 du 17 mars 1988.

(2) Affaire PINNA 41-84. Arrêt du 15.01.86. J.O.C.E. du 20.02.86.

Interprétation là encore bien hardie puisqu'elle anéantit sans autre forme de procès un article du Traité selon lequel ses dispositions ne peuvent être abrogées que selon les formes initialement prévues.

Ignorant que l'accord de certains Etats membres à ces traités d'adhésion (et leur ratification parlementaire!) reposait peut-être justement sur un équilibre d'avantages et de concessions mutuels, le rapporteur ne propose rien de moins que de permettre l'abrogation d'une disposition des traités par le biais d'une modification au règlement de 1971.

L'examen de ce rapport a donné lieu au Parlement européen à « une véritable diatribe contre le système français » (cf. Parlement européen, « Le point de la session », 11-15 avril 1988) : « En soutenant le système du pays de résidence, la France empêche la libre circulation des travailleurs et met un obstacle à la réalisation du grand marché de 1992 », a souligné M. Fernando Gomes (Soc., P). « C'est le pays dans lequel le travailleur migrant travaille qui doit compter et c'était le système appliqué en France en 1976 ». Et Mme Johanna Maij-Weggen (PPE, NL) de s'indigner contre le refus de la France d'appliquer le régime du « Lex loci laboris » : « Même le régime socialiste n'a rien fait pour le changer, alors qu'il y avait une majorité de gauche : ni Mauroy, ni Fabius, ni Mitterrand n'ont mis fin à un tel régime ».

Mme Jessica Larive (Lib., NL) s'est inquiétée des conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 15 janvier 1986. « La France va-t-elle réparer les dommages subis par les 800 enfants italiens qui habitent en Italie et dont les parents travaillent en France ? » (1).

On observera que dans l'Etat de cette oratrice, les Pays-Bas, les travailleurs migrants communautaires étaient, par exemple, en 1986, au nombre de 7 600 pour les Espagnols (contre 110 500 en France) et 3 100 Portugais (contre 350 900 en France), soit moins de 1 % du taux français... Il est aisé de prôner aux autres la générosité quand on n'est pas dans le cas de la pratiquer soi-même (2).

« Dans l'Europe de 1992, a estimé M. Jef Ulburghs (NI, B), il faudra développer le système de sécurité sociale, en particulier au bénéfice des chômeurs, des petits indépendants et agriculteurs et des immigrés.

« En conclusion du débat, le commissaire Marin a espéré que la France se conformerait à l'arrêt de la Cour de justice. A défaut, il faudra recourir à l'article 169 du Traité ». (Saisine de la Cour de justice pour manquement de la France à l'une des obligations du Traité, de fait la Commission a fait savoir, début juillet 1988, qu'elle allait recourir à cette procédure).

En conclusion de ce débat, le Parlement européen a adopté la proposition de son rapporteur, M. José Barros Moura (communiste portugais).

Parallèlement au cheminement de la proposition de la Commission, de modification du règlement de 1971, fondée sur la jurisprudence de la Cour de justice, afin de supprimer la possibilité pour la France de verser les allocations familiales au taux du pays de résidence, il convient de signaler que l'arrêt du 15 janvier 1986, PINNA, vient de faire l'objet, le 19 novembre 1987, d'un nouveau renvoi préjudiciel de la part de la Cour de cassation française (3).

---

(1) « Dommages » qui consistent... en versement d'allocations au taux italien. On veut croire que les parlementaires qui déploient tant de zèle pour que les allocations versées par la France à des enfants italiens en Italie le soient au taux français, ne déploient pas moins de zèle pour que les allocations italiennes soient portées au taux français afin de réparer les « dommages » infligés par la législation de ce pays à tous les enfants de ses ressortissants restés sur son sol. Enfin, pour être parfaitement cohérente, la défense du principe de non-discrimination comme élément indispensable de la libre circulation, devrait réclamer le versement des prestations au taux de l'Etat d'origine, quand il est plus favorable que celui de l'Etat d'emploi : le travailleur d'un Etat membre au régime le plus généreux n'est-il pas dissuadé d'aller s'établir dans un autre Etat membre où il se trouverait « perdant » quant aux avantages sociaux ? A défaut d'harmonisation par le haut pour tous...

(2) Source : EUROSTAT - Emploi et chômage 1988 - Thème 3. Série C. S'il n'y a bien, semblerait-il, plus de Pyrénées, les voies d'accès aux Pays-Bas seraient-elles moins planes ?

(3) Enregistré à la Cour sous le numéro d'affaire 359/87, PINNA c/Caisse d'allocations familiales de la Savoie

Ainsi que le rapporte l'Avocat général à la Cour de cassation dans ses conclusions précédant ce nouveau renvoi préjudiciel, l'arrêt de la Cour du 15 janvier 1986 a donné lieu à de sévères critiques formulées notamment par la partie défenderesse au principal (la Caisse d'allocation familiale française), à l'encontre non pas des effets de l'arrêt mais de l'invalidité prononcée en regard aux compétences de la Cour. La défenderesse au principal estime en effet que la Cour de justice n'avait pas le pouvoir d'invalidier la norme en question dans la mesure où elle ne peut se substituer au législateur communautaire et imposer une règle de droit nouvelle. Aussi conviendrait-il de continuer à appliquer la disposition en cause, sans tenir compte de l'arrêt de la Cour, en attendant l'adoption à l'unanimité d'une nouvelle réglementation du Conseil.

Suivant les conclusions de son Avocat général, la Cour de cassation a toutefois décidé d'inviter la Cour à préciser la portée pratique de son arrêt de 1986, compte tenu des incertitudes créées par cet arrêt en ce qui concerne les dispositions régissant désormais le versement des prestations familiales aux travailleurs migrants soumis à la législation française, ce nouveau renvoi préjudiciel s'analysant à peu près en une contestation de l'autorité du premier arrêt.

Si la position française apparaît quelque peu isolée dans cette affaire (et pour cause, soit que les Etats allouent des prestations moindres, soit qu'ils se trouvent être des terres d'émigration plutôt que d'immigration), il faut souligner que la proposition de modification du règlement de 1971 ne peut être adoptée qu'à l'unanimité des représentants des Etats membres au Conseil, comme l'indique bien la référence à l'article 51 du Traité du préambule du texte proposé par la Commission (référence assortie, au surplus, d'un visa mentionnant l'article 235 qui traite des matières pour lesquelles aucune compétence n'est prévue dans le Traité et qui peuvent faire l'objet de mesures communautaires, mais alors toujours soumises à l'unanimité).

### 3. *La garantie de ressources minimum (Cas du Minimax belge) (1).*

La Cour de justice s'est montrée également particulièrement hardie dans l'interprétation des entraves à la libre circulation des ressortissants communautaires qui pourraient résulter de « discriminations » dans l'accès aux avantages sociaux de l'Etat de résidence, à l'occasion de litiges portant sur la loi belge du 7 août 1974, instituant un minimum de moyens d'existence (dit « minimex ») et sur l'arrêté royal du 8 janvier 1976 qui imposait aux demandeurs étrangers une condition de résidence antérieure de 5 ans sur le territoire belge.

La Cour de justice a tout d'abord, par ces arrêts, précisé les champs d'application respectifs des règlements de 1968 et de 1971 (cf. Affaires 122-84 et 249-83, et conclusions de M. l'Avocat général Marco Darmon présentées le 29 novembre 1984). La réponse à cette alternative n'est pas indifférente : comme l'a relevé la Commission dans ses observations, l'inclusion du minimex dans le champ d'application du règlement n° 1408/71 poserait le problème de « l'exportabilité » de cette prestation, seules les prestations relevant de ce règlement étant exportées. Outre que les deux règlements 71 et 68 n'ayant pas le même fondement (art. 51 ou 49 du Traité), leur modification éventuelle relève, pour l'un, de l'unanimité du Conseil, pour l'autre, de la simple majorité qualifiée... « La distinction, selon la jurisprudence de la Cour, entre prestations exclues du champ d'application du règlement n° 1408/71 et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale comme prestation de sécurité sociale. Pour relever du domaine de la sécurité sociale visé par le règlement n° 1408/71, une législation doit, en tout cas, remplir, entre autres, la condition de se rapporter à un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement. Il s'ensuit que ce catalogue a un caractère exhaustif, avec pour conséquence qu'une branche de sécurité sociale qui n'y est pas mentionnée échappe à cette qualification, même si elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie donnant droit à une prestation.

(1) Affaires 249-83 et 122-84, Arrêts du 27 mars 1985

« Une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence ne peut être classée sous une des branches de sécurité sociale énumérées au paragraphe 1 de l'article 4 du règlement n° 1408/71, et ne constitue donc pas une prestation de sécurité sociale au sens spécifique dudit règlement.

« En revanche, la notion d'avantage social, visée par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, comprend tous avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres apparaît, dès lors, comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté.

« Une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 », décide la Cour au terme de ce raisonnement.

Dans ses observations (1), l'Avocat général avait exposé que :

« Le centre public d'aide sociale de Chastre (à qui était demandée l'attribution du « minimex »), a écarté l'assimilation de cette allocation à un « avantage social » dû sans discrimination de nationalité « considérant que la finalité de l'instauration du minimex lutter contre la pauvreté serait sans rapport avec l'objectif même du règlement n° 1612/68, qui vise la mobilité économique et l'égalité de traitement entre *travailleurs*. Contrairement à l'institution belge, nous ne pensons pas qu'il n'y ait aucun lien entre les objectifs respectifs de la législation en cause et du règlement n° 1612/68 : votre jurisprudence a, d'ailleurs, entendu de manière particulièrement large la notion d'avantage social visée par l'article 7, paragraphe 2. Vous avez, en effet, considéré qu'il s'agit de tous les avantages qui, « liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres apparaît, dès lors, comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » (cf. 65/81, Reina (Rec. 1982, p. 33), point 12, et, dernièrement, 261/83, Castelli, du 12 juillet 1984, point 11).

« La notion d'avantage social s'applique donc à toutes les prestations sociales, même si elles relèvent exclusivement de l'assistance puisqu'elle « englobe non seulement les bénéfices accordés au titre d'un droit, mais, également, ceux octroyés sur une base discrétionnaire » (cf. 65/81, précité, point 17).

« Cette conception permet d'inclure le droit au minimex parmi les avantages sociaux visés par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, auxquels peut prétendre « tout travailleur ressortissant d'un Etat membre », notamment si, comme dans les deux espèces qui nous occupent, « il est tombé en chômage » (article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68).

*« Or, comme l'a démontré la Commission, l'obligation imposée exclusivement aux autres ressortissants de la Communauté d'avoir résidé effectivement en Belgique au cours des cinq années précédant l'octroi du minimex constitue une discrimination contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et au principe de non-discrimination selon la nationalité, tel qu'il résulte de l'article 7 du Traité C.E.E. lui-même.*

« Cette condition contribue, en effet, à empêcher la mobilité de *tous les ressortissants communautaires cherchant du travail ou au chômage*, dans la mesure où son respect implique la sédentarité. Elle revient aussi à priver d'un droit reconnu aux travailleurs belges ceux des travailleurs migrants résidant en Belgique, qui ont été amenés à travailler occasionnellement et pour une courte durée dans d'autres pays de la Communauté, alors même qu'ils ne font que profiter des facilités de circulation garanties aux travailleurs de la Communauté par les articles 48 et suivants du Traité C.E.E.

---

(1) Publiées sous l'Arrêt rendu le 27 mars 1985 dans l'affaire 249/83.

« Il faut, par ailleurs, relever, avec la Commission, que l'application de la même condition aux nationaux ne supprimerait pas pour autant la discrimination : vous avez, en effet, considéré que le principe de l'égalité de traitement s'oppose non seulement à toute discrimination directe et ostensible, comme en l'espèce, mais également aux discriminations indirectes et déguisées. Or, une telle condition de résidence serait nécessairement plus difficile à remplir pour un travailleur migrant que pour un national.

On observera cependant que l'arrêt rendu dans l'affaire 249/83 dispose que le principe d'égalité d'accès aux avantages sociaux, selon le règlement de 1968, « doit être interprété en ce sens que l'octroi d'un tel avantage social ne peut être subordonné à la condition d'avoir résidé effectivement sur le territoire d'un Etat membre pendant une période déterminée, dans la mesure où une telle obligation n'est pas exigée des ressortissants de cet Etat membre ». Une même condition de résidence imposée aux ressortissants de l'Etat débiteur, comme aux autres ressortissants communautaires, serait donc conforme aux exigences de non-discrimination, si suspecte qu'elle soit à la Commission et à l'Avocat général de la Cour de justice...

Au terme de ses observations, l'Avocat général Darmon conclut que :

« Le droit au minimum de moyens d'existence prévu par la législation d'un Etat membre constitue donc un avantage social auquel peuvent prétendre, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, les ressortissants d'un autre Etat membre. »

*Adoptant les arguments de la Commission, intervenue au soutien des requérants, et ceux de l'Avocat général, la Cour de justice décide « qu'une prestation garantissant un minimum de moyens d'existence constitue un avantage social, au sens du règlement n° 1612/68, dont un travailleur migrant ressortissant d'un autre Etat membre et domicilié sur le territoire de l'Etat prestataire ainsi que les membres de sa famille ne sauraient être exclus ».*

La Cour ne va pas cependant jusqu'à reprendre l'assimilation aux travailleurs de « tous ressortissants communautaires cherchant du travail ou au chômage » comme le suggérait l'Avocat général Darmon, mais elle affirme l'égalité d'accès à tous les avantages « liés ou non à un contrat d'emploi et généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national ».

On observera même que, si la Cour, rappelant une jurisprudence antérieure (1), réaffirme l'accès aux avantages sociaux des membres de la famille du travailleur (même attirés tout exprès), elle précise que ne saurait être exclu d'une prestation garantissant un minimum de moyen d'existence un « travailleur migrant », alors que l'Avocat général soutenait, sans plus de référence à la qualité de travailleur migrant (pourtant expressément visée tant dans le Traité que dans les règlements comme qualification fondant le droit à libre circulation et les règles de non-discrimination) que « le droit au minimum de moyens d'existence prévu par la législation d'un Etat membre constitue un avantage social auquel peuvent prétendre les ressortissants d'un autre Etat membre » et que dès lors « l'existence d'une durée minimale de résidence imposée aux ressortissants d'un autre Etat membre... est contraire au principe de l'égalité de traitement ».

On peut néanmoins s'interroger sur la portée de la différence de formulation, « ressortissant » ou « travailleur », entre les conclusions de l'Avocat général et la motivation de la Cour de justice... puisque le résultat a bel et bien été d'écarter l'argumentation des Centres belges débiteurs du « minimex » selon lesquels cette prestation « ne ressortirait pas au domaine de la sécurité sociale et constituerait une institution d'assistance sociale qui échappe au champ d'application de l'article 51 du Traité C.E.E. ainsi que des règlements n° 1408/71 et 1612/68, puisque le droit au minimex serait indépendant de toute notion ou référence au travail ; en effet, l'octroi du minimex ne serait subordonné qu'à un état de besoin sans que la personne concernée ait au préalable cotisé pour en

(1) Arrêt CASTELLI du 12 juillet 1984 - Affaire 261/83.

bénéficiaire ou doit faire état d'une affiliation à un quelconque organisme. Le *minimex* n'aurait été introduit que pour la mise en œuvre d'une politique spécifique à l'égard des plus démunis afin de mieux les intégrer dans la société, de sorte qu'il s'agirait d'une mesure de sauvegarde de la dignité humaine, prise en application de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et par conséquent, en dehors de la compétence communautaire et du champ d'application des règlements, tant de 1968 que de 1971.

En effet, la Cour, confirmant une acception délibérément extensive des « avantages sociaux » dont l'égalité d'accès est garantie par le règlement de 1968, aux « travailleurs », y compris « tombés en chômage », puis selon sa jurisprudence, à leurs ayants droits (1), et du seul fait de leur « résidence » sur le territoire de l'Etat « débiteur », inclut désormais, par ces arrêts, « une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence », parmi les avantages dûs sans discrimination à raison de la nationalité, et, par assimilation à une discrimination, sans condition de durée de résidence.

On voit qu'il s'agit d'une jurisprudence de grande portée où se marque la contradiction entre, d'une part, une réglementation communautaire interprétée par la Cour comme devant *favoriser* la mobilité communautaire et, d'autre part, une législation visant à équilibrer les sujétions de la solidarité nationale avec le bénéfice d'une prestation non contributive.

D'aucuns pourraient même considérer que la Cour de justice, secondant la Commission, poursuit, au gré des espèces qui lui sont soumises, l'instauration du « droit de séjour général » qui relève pourtant, à tout le moins, d'une décision prise à l'unanimité des Etats membres (et l'on sait quelles précautions ils souhaitent y mettre, n'ayant d'ailleurs pu adopter les propositions de la Commission à cet égard) pour ne rien dire des responsabilités maintenues aux Etats par le Traité même modifié (Ordre public, législation sociale).

### III. - ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'EXTENSION DES DROITS SOCIAUX

La France disposant déjà d'un ensemble de prestations sociales particulièrement développé, sans doute convient-il de noter que l'application du principe de libre circulation, et par conséquent de non-discrimination, dans l'accès aux avantages sociaux, serait quelque peu détournée dans son esprit si elle aboutissait en fait à des flux à sens unique et à l'aggravation unilatérale des charges sociales, qu'il s'agisse de ressources publiques ou de cotisations.

Le renforcement du marché intérieur et de la libre circulation pose en effet à la partie française plusieurs problèmes (2) :

les mécanismes mis en place par les précédents règlements ne fonctionnent pas toujours de façon satisfaisante, d'où un surcoût financier pour la France.

---

(1) Selon l'arrêt de la Cour de justice du 18 juin 1987 : affaire 316-85, Centre public d'aide sociale de Courcelles (en Belgique), contre M C Lebon, le droit au « *minimex* » peut être refusé à la demanderesse, au motif que le droit à l'égalité de traitement, devant les prestations sociales, en faveur des descendants, s'étend des lors qu'ils ont atteint l'âge de 21 ans, ne sont plus à la charge du travailleur migrant source principale des droits, s'ils n'ont pas eux-mêmes la qualité de travailleur. Mais la Cour précise que « la qualité de « membre de la famille à charge », à laquelle se réfère le règlement 1612/68, résulte d'une situation de fait : il s'agit, en effet, d'un membre de la famille dont le soutien est assuré par le travailleur, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien et de savoir si l'intéressé serait néanmoins en mesure de subvenir à ses besoins par l'exercice d'une activité rémunérée ».

(2) Cf. « La France et la réalisation du marché intérieur européen ». Rapport au premier ministre, établi par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Paris, 1<sup>er</sup> trim. 1988.

sur le plan juridique, les arrêts toujours plus audacieux de la Cour de justice se substituent à l'activité normale du Conseil, au demeurant quasiment paralysée par la règle de l'unanimité tant les intérêts y sont divergents :

enfin, le développement de « l'Europe des citoyens » et le droit de séjour des non-actifs ouvrent des perspectives bien difficiles à apprécier encore (1)

#### A. - Le fonctionnement de « l'Europe de la Sécurité sociale »

« L'Europe des travailleurs » engendre d'ores et déjà des flux financiers considérables. La France est concernée au premier chef : principal pays de migration intra-communautaire, elle exporte actuellement environ 2,5 milliards de francs par an de prestations sociales.

Or, les mécanismes de compensation et de reconnaissance mutuelle ne fonctionnent pas de façon totalement satisfaisante. On ne citera qu'un exemple : faute d'un système hospitalier digne de ce nom, le nombre de ressortissants d'un grand pays du Sud de l'Europe venant se faire soigner en France, notamment dans le cas de cancer, s'élève chaque année.

De 1981 à 1986, cet Etat membre a laissé s'accumuler une dette d'environ 1,5 milliards de francs correspondant au paiement de ces soins hospitaliers et n'a honoré sa dette que récemment ; les règlements ne prévoyant pas de pénalités de retard, il ne sera probablement pas versé d'intérêts (évalués à 250 M.F.).

#### B. - Le problème du droit de séjour des non-actifs.

De même, la directive relative au droit de séjour général (c'est-à-dire des non-actifs) en instance depuis 1979 a fait naître en France des craintes vives en ce qui concerne la couverture sociale des ressortissants communautaires désireux de s'installer dans notre pays. Le ministère des Affaires sociales estime que le risque est grand de voir des personnes n'ayant jamais cotisé en France, n'y ayant jamais eu aucun lieu de travail ou de résidence, venir s'y installer à seule fin d'y percevoir des prestations, soit parce qu'elles n'existent pas dans leur Etat d'origine, soit parce qu'elles sont d'un niveau inférieur, soit encore parce que leurs droits n'y seraient pas ouverts.

Cette crainte se trouve redoublée par les perspectives actuellement ouvertes d'exportation des prestations non contributives, du fait de la jurisprudence de la Cour de justice : on peut en effet, imaginer que les ressortissants inactifs d'autres Etats membres étant venus en France bénéficier de certaines prestations non contributives, repartent après un bref séjour, dans leur pays d'origine en obtenant l'exportation de ces allocations alors considérées comme acquises.

---

(1) On sait qu'une proposition de directive relative au droit de séjour généralise de tout citoyen d'un Etat membre sur tout le territoire communautaire, soumise par la Commission au Conseil en 1979, bute en particulier sur la question de la prise en charge éventuelle par l'Etat d'accueil de migrants « inactifs » : étudiants, retraités notamment et sur leur accès à différents avantages (bourses, soins et allocations diverses...). Mais, là encore, en l'absence de réglementation positive adoptée par le Conseil, la Cour de justice développe peu à peu un droit jurisprudentiel qui n'est pas réfréné par l'obligation d'équilibrer les budgets sociaux.

### C. L'exportation des prestations

Deux problèmes sont actuellement posés.

#### *Les suites de l'arrêt PINNA et l'exportation des prestations familiales (1).*

La Cour de justice a, le 15 janvier 1986, par l'arrêt PINNA, déclaré non conforme au Traité, le paragraphe 2 de l'article 73 du règlement 1408-71, paragraphe qui permettait à la France, seule de tous les pays de la Communauté, de ne payer les prestations familiales qu'au niveau des prestations légalement versées dans le pays de résidence de la famille du travailleur immigré (2), par application du « critère de résidence », et non du « critère du pays d'emploi ».

La France ne pourrait que très difficilement appliquer le système en vigueur chez ses partenaires parce qu'il aurait pour conséquence de nous obliger à exporter les prestations familiales au taux français, aussi conviendrait-il sans doute de modifier le règlement 1408 dans un sens tenant compte à la fois de l'arrêt de la Cour de justice et du poids que représenterait pour la France, qui accueille la majorité des travailleurs immigrés communautaires, une extension du système « pays d'emploi » appliqué par nos voisins.

La Commission, ne partageant pas cette analyse, a entamé une procédure précontentieuse contre la France, tout en préparant la nouvelle proposition de règlement pour tenir compte des conclusions de l'arrêt PINNA (cf. Proposition de règlement du Conseil, modifiant le règlement n° 1408-71, Com. 88-27 final, présentée par la Commission le 5 février 1988)..

Sans doute seule une nouvelle décision du Conseil, prise à l'unanimité, peut être de nature à résoudre la situation créée par la décision de la Cour de justice.

La France risque cependant de se retrouver durant le débat dans une position très isolée, les pays du Sud, d'où sont originaires la majorité des travailleurs migrants communautaires, exigeant l'exportation des prestations et les pays du Nord se désintéressant d'un problème qui ne les concerne guère (puisque les prestations françaises seraient, selon un membre du Parlement européen, dix fois supérieures, pour une famille de trois enfants, aux prestations allemandes ou italiennes, par exemple).

Or, le problème est pour la partie française de grande importance :

— l'exportation des prestations coûterait aux régimes français de prestations sociales de 50 à 170 M.F., selon que les prestations familiales seraient ou non exportées dans tous les Etats de la Communauté ;

— un problème annexe mais non moins important est le risque politique, et non juridique, d'extension du principe de l'exportation de prestations familiales aux travailleurs des Etats tiers. Ceci pourrait alors coûter 3 à 5 milliards de francs par an.

#### *L'exportation des prestations non contributives.*

Les prestations se caractérisent principalement par les traits suivants :

— elles sont accordées sans condition d'affiliation ou de cotisation de la part des bénéficiaires, d'où leur appellation ;

— leur but est de permettre aux bénéficiaires de disposer d'un minimum de revenus. Elles sont donc toutes accordées sous réserve que le total des ressources de l'intéressé ne dépasse pas un plafond dont le montant est fixé par voie réglementaire.

(1) Cf. « La France et la réalisation du marché intérieur européen. Rapport au premier ministre, établi par le S.G.C.I.-Paris 1988.

(2) Cette jurisprudence est expressément visée dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement du 5 février 1988. Il convient de noter cependant que l'arrêt PINNA a fait l'objet le 19 novembre 1987 d'un nouveau renvoi préjudiciel de la Cour de cassation française, sur lequel la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas encore statué (cf. ci-dessus).

La Cour de justice a, au printemps de 1987, confirmé sa jurisprudence précédente en décidant que l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité relève du champ d'application du règlement 1408 et se trouve donc, dans la rédaction actuelle de ce règlement, « exportable ».

L'exportation de cette prestation devrait coûter environ 300 M.F. par an. Afin d'éviter un surcoût financier deux méthodes peuvent être envisagées :

- faire prendre par le Conseil un règlement garantissant la non-exportation de ces prestations ;

- sur le plan interne, faire perdre à ces allocations leur caractère de « droit légalement protégé » (1) en prévoyant leur attribution par le biais de l'aide sociale (opération qu'a réalisée la Belgique avec le « minin.ex »). Cette transformation représente, à terme, la seule solution efficace ; elle peut présenter cependant des difficultés politiques non négligeables.

A noter enfin que le problème de l'exportation commence aujourd'hui à se poser pour les allocations chômage et pourrait se poser demain avec une acuité nouvelle en cas d'institution d'une « garantie de ressources minimum ». (Encore que l'« exportabilité » semble réservée, en principe, aux prestations de sécurité sociale et aux allocations qui, le cas échéant, viennent les compléter, à la différence des « avantages sociaux » relevant notamment de l'assistance, selon l'interprétation par la Cour des champs d'application respectifs des règlements de 1971 et de 1968).

Il convient sans doute de trouver une solution satisfaisante au problème de l'arrêt PINNA, dans les enceintes du Conseil, et non au gré des décisions de la Cour de justice, sauf à laisser s'instaurer un droit prétorien peu conforme à l'esprit du Traité renoué par l'Acte Unique européen qui prévoit expressément l'unanimité des Etats membres pour ces questions.

En l'absence d'un minimum d'harmonisation des régimes de prestation sociale entre les Etats membres, il convient sans doute de faire valoir qu'une extension systématique de tous les avantages d'un Etat membre, y compris des « prestations non contributives » et cela sans condition de résidence, va au-delà des exigences de la libre circulation et du principe de non-discrimination. En exposant les régimes les plus favorables, qui sont d'ailleurs aussi généralement les plus déficitaires, à la pression de demandes potentiellement insupportables (2), la jurisprudence de la Cour de justice aboutit non pas à favoriser l'égalisation des conditions de vie des travailleurs de la Communauté, seul but assigné par le Traité, mais à instituer des transferts de certains Etats membres vers d'autres, sans contrepartie (ni habilitation).

Sauf à obtenir une relance autre que verbale de l'établissement d'un véritable « espace social européen » comportant un « socle minimum » de droits sociaux reconnus également dans tous les Etats membres (3), il conviendrait sans doute de réserver l'application du principe de non-discrimination aux prestations versées en contrepartie d'une participation à l'équilibre des régimes débiteurs (cotisations sociales ou impôts versés par les résidents) en laissant les Etats responsables de l'équilibre des finances publiques, maîtres de la définition des conditions d'attribution des diverses allocations d'assistance.

---

(1) Mais le résultat est incertain, puisque la Cour de justice a suivi les observations de la Commission et surtout de l'Avocat général DARMON dans les affaires « minimex », précitées, pour l'assimiler à un avantage social dû, aux termes du règlement de 1968, sans discrimination à raison de la nationalité, à tout travailleur et aux membres de sa famille, les modalités d'attribution du « minimex » étant pour l'essentiel objectives, conférant au bénéficiaire une position légalement définie. Notamment, l'état de besoin du demandeur résulte de la simple constatation qu'il est sans profession et que ses ressources sont inférieures au montant annuel du revenu garanti par la loi. L'Avocat général ayant même précisé que : « La notion d'avantage social s'applique donc à toutes les prestations sociales, même si elles relèvent exclusivement de l'assistance puisqu'elle englobe non seulement les bénéfices accordés au titre d'un droit, mais, également, ceux octroyés sur une base discrétionnaire ».

(2) Les « bénéficiaires » non français pourraient même être, proportionnellement, plus nombreux que les Français eux-mêmes, du fait de la prise en considération, pour l'attribution de la future garantie minimale de ressources, de toutes les autres prestations existant en France et non cumulables avec l'allocation nouvelle (allocations familiales, de parent isolé, d'adulte handicapé, etc.) prestations inexistantes ou moindres dans certains Etats membres.

(3) Que soutient la France, sans parvenir à convaincre ses autres partenaires de la Communauté.

La jurisprudence de la Cour de justice en matière d'extension des droits sociaux pose plusieurs problèmes, celui de sa base juridique tout d'abord, et celui de ses effets économiques et sociaux ensuite.

Sa base juridique: on l'a vu, le Traité même modifié par l'Acte unique européen, ne prévoit qu'une coordination des dispositions sociales nationales en vue de prévenir toute entrave à la libre circulation des travailleurs; sur cette base, le Conseil a adopté divers règlements, et, de même, il a rejeté certaines propositions de la Commission qui ne lui semblaient pas opportunes.

Or, selon tous les commentateurs, y compris issus de la Cour de justice elle-même (1), la jurisprudence de la Cour va très au-delà du Traité, tirant les règles d'une extension particulièrement hardie de certains droits sociaux, d'une « interprétation » de la pensée profonde de « Pères fondateurs » qui, au demeurant, n'avaient envisagé que l'ouverture à la libre circulation des travailleurs de six pays aux structures socio-économiques relativement homogènes et en phase de croissance. Elaboration jurisprudentielle que l'un de ses auteurs a parfaitement décrite: « Lorsqu'on regarde l'ensemble des systèmes nationaux de sécurité sociale, on s'aperçoit qu'existent entre certains des oppositions radicales et qu'il est difficile et quasiment impossible d'aboutir à une harmonisation réglementaire de ces 10 systèmes et cependant, avec arrêts de la Cour qui portent sur les sujets les plus variés des matières de la sécurité sociale, c'est tout un droit de la sécurité sociale à l'échelle européenne qui, point par point, se construit et ce bloc de jurisprudence, alimenté par un flux d'affaires toujours renouvelé, contribue à coordonner et même, dans certains cas, à harmoniser les systèmes nationaux de sécurité sociale (...) » (1).

Mais que penser des fondements juridiques de cette construction quand la Commission prétend substituer des décisions jurisprudentielles non plus seulement à la compétence de l'organe délibératif, le Conseil, mais bien à celle de l'organe constituant, comme l'illustrent certains commentaires bruxellois de l'affaire PINNA ?

En effet, c'est bien l'organe constituant communautaire qui s'est exprimé à l'occasion de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal: les traités d'adhésion ratifiés par les 12 Parlements réservaient expressément l'application des articles 73 et 74 du règlement 1408-71, c'est-à-dire, en faveur de la partie française, le paiement des allocations familiales au taux du pays de résidence des ayants-droit.

Ainsi, la Cour de justice en déclarant, à l'occasion de l'affaire PINNA, non valides ces articles du règlement de 1971 au nom d'une interprétation particulièrement hardie de dispositions du Traité pourtant délibérément prudentes, comme le confirment tant les traités d'élargissement que l'Acte unique européen, fait bon marché de la volonté clairement réitérée des 12 États membres, y compris sous la forme solennelle d'actes constitutifs, de moduler l'extension à sens unique de certains avantages sociaux.

La Commission, en se proposant de mener une « politique énergique sur certains cas d'infraction exemplaires en donnant une portée générale aux arrêts de la Cour de justice dans des affaires préjudicielles », tend évidemment à accréditer le caractère d'« infraction exemplaire » d'applications pourtant parfaitement régulières d'un règlement adopté par le Conseil et confirmé par les actes d'adhésion et entend contribuer ainsi à mettre en œuvre une « doctrine sociale » (2) définie en dehors des procédures prévues par le Traité.

Sans doute faut-il attendre la décision que la Cour de justice sera amenée à rendre sur le nouveau renvoi préjudiciel (3) de la Cour de cassation française à propos de l'interprétation de l'article 73 du règlement de 1971.

(1) Exposé de M. Adolphe TOUFFAIT, *loc. cit.*

(2) Cf. Exposé de M. VENTURINI, co-auteur du rapport « La dimension sociale du marché intérieur », devant le groupe de travail du Commissariat général au Plan, 26.05.88.

(3) Enregistré à la C.J.C.F. le 19 novembre 1987 sous le n° 359-87.

Reposant sur une interprétation pour le moins incertaine des traités, la jurisprudence de la Cour de justice et les propositions de la Commission sont-elles seulement à même de remplir la mission que ces institutions se sont assignée et ainsi, bon gré mal gré, de « doubler » la circonspection du Conseil en hâtant l'établissement d'un espace social européen aligné sur les systèmes les plus généreux ?

Rien n'est moins sûr, comme l'illustrent certaines réactions nationales à une extension imposée du bénéfice d'allocations non contributives en particulier. Ainsi, en France, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (1) qui subordonne désormais l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés à une condition de durée de résidence, le rapporteur à l'Assemblée nationale, M. Jean-François Michel, s'exprimait ainsi : « Cette condition de résidence est étendue par l'article 4 pour l'ouverture des droits à l'allocation spéciale de vieillesse, à l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité et à l'allocation aux adultes handicapés.

« Cette innovation, en apparence restrictive, résulte de la constatation qu'en raison de l'assimilation des travailleurs des Etats membres de la Communauté économique européenne aux nationaux, des personnes, dont les liens avec la France sont considérablement relâchés, sont conduites à bénéficier de prestations correspondant aux normes applicables en France, au prix d'une durée de cotisation extrêmement faible, car il s'agit, aux yeux des instances européennes, de prestations de sécurité sociale et non d'assistance sociale (2). La France risque de se trouver conduite à faire face à des dépenses très lourdes financées sur le budget de l'Etat sans que les bénéficiaires puissent justifier d'une contribution significative préalable.

« Le risque existe ainsi de voir l'harmonisation des droits des travailleurs de la C.E.E. s'effectuer sur la base la moins favorable, faute pour les Etats intéressés d'être en mesure de faire face aux conséquences budgétaires de l'interprétation des règlements européens de sécurité sociale. Certains Etats ont d'ailleurs supprimé le versement de certaines prestations ainsi abusivement qualifiées de prestations de sécurité sociale.

« Les prestations en cause sont accordées à des personnes qui ont insuffisamment cotisé et qui ne disposent pas, par ailleurs, d'autres revenus.

« Elles sont la manifestation de la solidarité nationale. Leur coût est très important :

- A.A.H. : 12 500 millions de francs en 1987 ;

- F.N.S. : 12 175 millions de francs en 1987 ;

allocation spéciale + majoration : 2 310 millions de francs en 1985 (+ 600 millions de francs de cotisations maladie à l'assurance personnelle prises en charge par le fonds au profit de ses ressortissants).

« La condition de nationalité a été levée au cas par cas, par voie de négociations bilatérales.

« Mais par le biais de l'égalité de traitement et de la libre circulation du travailleur et des membres de sa famille, la France devrait accorder aux ressortissants des pays membres de la C.E.E. résidant sur son territoire le bénéfice de ces prestations de solidarité.

« Dès les années 1970, la Cour de justice des Communautés européennes a même jugé que le F.N.S. accordé en complément d'une pension à un ressortissant communautaire devait être exporté alors qu'il ne l'est jamais pour les Français.

« Puis, d'autres arrêts ont indiqué que l'allocation spéciale est un avantage social au sens du règlement 1612 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et qu'elle doit donc être accordée aux ressortissants communautaires en France.

(1) Loi n° 87-39 du 27 janvier 1987, article 4 déclaré conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 86-225 du 23 janvier 1987.

(2) Pour lesquelles il n'est cependant pas certain non plus que la condition de résidence eût été reconnue valide, cf. ci-dessus l'exemple du « minime » belge.

« Autant l'égalité de traitement est totalement justifiée en matière de droits contributifs ou au profit de personnes dont la durée de résidence en France a créé des liens étroits avec notre pays, autant l'arrivée de membres de la famille, avec pour principal objectif de percevoir des prestations non contributives, conduit à imposer au budget français une charge anormale.

« La notion de membre de la famille au sens du règlement 1612, complétée par le règlement 1251/70 relatif au droit des travailleurs demeurés sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi, inclut en effet le conjoint, les descendants de moins de dix-huit ans (1), les ascendants et enfants à charge.

« D'ores et déjà, un ressortissant communautaire établi en France peut faire venir des ascendants pour obtenir l'allocation spéciale et le F.N.S. (2).

« Or, la France est au sein de la C.E.E. le pays qui, à la fois, a le plus fort taux d'immigrés intracommunautaires (3) et le plus haut niveau de protection sociale.

« D'autres pays ont été conduits à adopter des dispositions restrictives: ainsi, le Luxembourg vient de supprimer son F.N.S. pour n'avoir pas à le servir aux étrangers.

« La France, Etat unitaire disposant d'une législation uniforme et codifiée, se voit contrainte de servir des avantages que les pays à structure fédérale ou plus décentralisée laissent aux collectivités locales le soin de créer et de servir et qui, dès lors, échappent à la réglementation communautaire.

« Dans ces conditions, il convient, sans remettre en cause le principe de l'assimilation des ressortissants des Etats de la C.E.E. aux nationaux, de réserver le bénéfice des prestations visées, financées par la solidarité nationale, aux seules personnes justifiant de liens durables avec la France ».

(1) Voir 21 ans, selon l'arrêt de la Cour de justice du 18 juin 1987: affaire 316-85, Centre public d'aide sociale de Courcelles (en Belgique), contre M. C. Lebon. Mais si cet arrêt refuse le droit au « minime » à la demanderesse en décidant que le droit à l'égalité de traitement, devant les prestations sociales, en faveur des descendants, s'éteint dès lors qu'ils ont atteint l'âge de 21 ans, ne sont plus à la charge du travailleur migrant source principale des droits, s'ils n'ont pas eux-mêmes la qualité de travailleur, la Cour précise que « la qualité de « membre de la famille à charge », à laquelle se réfère le règlement 1612/68, résulte d'une situation de fait: il s'agit, en effet, d'un membre de la famille dont le soutien est assuré par le travailleur, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien et de savoir si l'intéressé serait néanmoins en mesure de subvenir à ses besoins par l'exercice d'une activité rémunérée ».

(2) Cf. Affaire 256-86 Maria Frascogua c/Caisse des Dépôts et Consignations. De même, la Cour de justice a déclaré que pouvait prétendre à l'allocation supplémentaire et au F.N.S. un conjoint ressortissant d'un Etat extracommunautaire pourvu qu'il soit ayant-droit d'un ressortissant communautaire, établi dans un autre Etat membre et pouvant par conséquent invoquer la « libre circulation » (Affaire 147-87, arrêt du 17 décembre 1987).

(3)

Exemple: Répartition des travailleurs salariés espagnols et portugais dans les Etats membres de la Communauté

	Espagnols	Portugais
Republique federale d'Allemagne	65 400	34 600
Belgique	15 300	3 600
Danemark	400	100
Espagne		
France	110 500	350 900 (A)
Grèce	100	
Irlande	200	
Italie	2 000	3 100
Luxembourg	900	15 300
Pays-Bas	7 600	3 100
Portugal	2 200	
Royaume-Uni	14 500	2 000
Total Europe des 10, 1983	243 300 (dont 130 000 en France)	479 000 (dont 400 000 en France)

(A) Contre 401 000 en 1985, les retours, mais aussi les naturalisations, expliquent sans doute la baisse de 50 000 ressortissant de 1985 à 1986.

Source: Eurostat, 1988, chiffres 85-86, Emploi et chômage, Theme 3, Serie C.

Ainsi, bien loin parfois de hâter l'extension au plus haut niveau des droits sociaux, la jurisprudence de la Cour pourrait susciter des régressions (suppression par le Luxembourg d'un équivalent du F.N.S.) ou, plus simplement, provoquer des réformes « techniques » essentiellement préparées pour tourner cette jurisprudence précisément (réforme par la Belgique du « minimex » pour lui faire perdre le caractère de « droit légalement protégé », allocation désormais attribuée par le biais de l'aide sociale).

S'agissant d'accès sans condition de résidence à des avantages non contributifs ou de leur exportabilité, comment ne pas comprendre ces réactions à une jurisprudence qui, s'appuyant sur une interprétation particulièrement hardie des Traités, aboutit en fait à dénaturer le sens de l'accès aux droits sociaux sans discrimination : *condition* de la libre circulation des travailleurs, seul but assigné par le Traité aux institutions communautaires, elle risque de devenir la *cause* de cette mobilité, voire un simple artifice juridique permettant des transferts financiers à sens unique des Etats aux régimes sociaux les plus généreux vers les autres, si disparaissent à peu près toute condition de résidence ou de cotisation antérieure à l'ouverture des droits, et toute condition de résidence liée au service des prestations.

Enfin, il faut souligner qu'il est illusoire, en l'état actuel des choses, d'attendre un prochain rééquilibrage : les Etats membres dotés de régimes de protection sociale minimum, s'ils défendent vigoureusement la non-discrimination d'accès de leurs ressortissants expatriés aux régimes les plus favorables et l'exportabilité entière des prestations vers les Etats d'origine (ou de résidence), n'en marquent pas moins beaucoup de réticence à élever leur propre niveau de prestations sociales, soucieux qu'ils sont de préserver l'avantage comparatif de coûts salariaux relativement bas, en raison de cotisations sociales plus faibles, dans le cadre de la concurrence communautaire.

#### IV. --- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

##### LA DELEGATION,

— rappelant les principes fondamentaux du Traité de Rome, de libre circulation des personnes et de non discrimination à raison de la nationalité ;

— considérant la réglementation communautaire en matière d'égalité d'accès aux prestations sociales et soulignant l'interprétation particulièrement large que la Cour de justice des Communautés a donné tant de ces principes que de cette réglementation ;

— rappelant en particulier la jurisprudence de la Cour à l'occasion de l'examen de recours contre une condition de résidence posée par la loi belge de 1984 instaurant un « minimum de moyen d'existence » ;

— tient à attirer l'attention sur ces éléments de droit communautaire dans la perspective de l'instauration en France d'une garantie minimale de ressources.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la Commission des Affaires sociales et de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

## CHAPITRE IV

### POLITIQUE EXTERIEURE

#### LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENE DEVANT L'URUGUAY ROUND

*Rapporteur : M. Jacques GENTON*

- I. — L'URUGUAY ROUND ET LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA COMMUNAUTE
- II. — LES POSITIONS DE NEGOCIATION DE LA COMMUNAUTE ET LE DEROULEMENT DE L'URUGUAY ROUND
- III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 13 OCTOBRE 1988

#### INTRODUCTION

La libération des échanges commerciaux internationaux appelle irrésistiblement les images les plus banales de notre culture classique : le rocher de Sisyphe, la toile de Pénélope, le tonneau des Danaïdes. Admettons simplement, pour renouveler la métaphore, que la communauté internationale a inventé dans ce domaine, sans le dire, le mouvement perpétuel : un pas en avant, un pas en arrière. De manière générale, la marche en avant s'effectue plutôt dans le cadre multilatéral de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) qui regroupe 92 Etats officiellement déterminés à libéraliser le plus largement possible les conditions de leurs échanges commerciaux. Les progrès ont lieu à l'occasion de cycles de négociations pluriannuels, les rounds, destinés à renforcer l'application de l'Accord et à étendre ses dispositions. Citons le Kennedy round entre 1964 et 1967 et le Tokyo round entre 1973 et 1979. Les pas en arrière empruntent, quant à eux, les sentiers sinueux mais efficaces de la diplomatie bilatérale et des mesures unilatérales.

En cette année 1988, prévaut la recherche d'une libéralisation accrue des échanges. En effet, depuis la fin de 1986, une nouvelle série de négociations, dite Uruguay round, a été entreprise dans le cadre du GATT, afin de négocier des règles commerciales plus libérales, d'échanger des concessions dans des domaines très divers et de conclure un paquet global dans un délai qui devrait s'achever à la fin de 1990.

Depuis le dernier cycle de négociations, Tokyo round, dont les résultats n'ont pas encore été totalement mis en œuvre, on a en effet constaté une régression dans les conditions du commerce international : conclusion d'accords bilatéraux, arrangements de partages des marchés négociés en dehors du GATT, course aux subventions dans de nombreux secteurs, en particulier l'agriculture.

L'idée s'est alors peu à peu imposée, portée par des intérêts et des espoirs souvent opposés, de relancer le démantèlement des restrictions aux échanges. Le GATT est apparu comme le cadre naturel de l'entreprise qui fut, de fait, lancée le 15 septembre 1986 lors d'une réunion ministérielle des parties contractantes à Punta del Este en Uruguay.

#### A. — Les travaux préparatoires

C'est en 1982 que les Etats-Unis ont lancé l'idée d'un nouveau cycle de négociations multilatérales au sein du GATT.

L'idée, appuyée dès l'origine par le Japon, s'est heurtée initialement à la méfiance de certaines parties contractantes au GATT. Cependant, l'enlisement de la négociation d'un programme de travail défini en 1982 par les ministres du commerce des pays membres a permis aux partisans d'un nouveau cycle de faire valoir que les problèmes fondamentaux auxquels se heurte le système commercial ne pourraient être résolus que dans ce cadre.

Le principe du lancement ayant été retenu à la fin de 1985, des discussions préparatoires ont été engagées dès ce moment afin d'élaborer des recommandations portant sur les objectifs, les thèmes et les modalités des négociations futures. L'accord s'est fait sur l'inscription à l'ordre du jour de celles-ci d'éléments tels qu'un engagement de statu quo quant à la prise de nouvelles mesures protectionnistes, un engagement de démantèlement de celles en vigueur, l'adoption d'un nouvel accord sur les sauvegardes, l'examen du commerce des produits agricoles et des produits tropicaux, un traitement spécial en faveur des pays en voie de développement. En revanche, de profondes divergences se sont manifestées sur l'utilité d'aborder certains domaines pas encore couverts par le GATT : droits de la propriété intellectuelle touchant au commerce, commerce des services, investissements liés au commerce.

Il a enfin été décidé que Punta del Este serait, en septembre 1986, le lieu de la réunion ministérielle prévue pour l'examen des résultats de cette première phase.

#### B. — La réunion ministérielle de Punta del Este

Les représentants des 92 pays membres du GATT (ils représentent environ 80 % du commerce mondial) sont parvenus à se mettre d'accord sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales. Il convient d'observer à ce propos que la Communauté participe à la négociation au nom des Etats membres en raison de l'exclusivité de la compétence communautaire en matière commerciale.

Plusieurs objectifs globaux ont été fixés à Punta del Este : libéralisation et expansion du commerce mondial, renforcement du rôle du GATT, coopération accrue pour lier l'évolution du commerce international à la croissance économique et au développement du tiers-monde.

Sur les questions agricoles, la CEE a obtenu un élargissement du champ des négociations, qui porteront aussi bien sur les subventions directes et indirectes que sur les autres mesures qui affectent directement ou indirectement le commerce agricole. Ainsi, la Communauté a évité une mise en cause directe des mécanismes de subvention aux exportations et ne s'est pas laissée enfermer dans un calendrier précis de négociations.

S'agissant des « nouveaux domaines », la formule finalement retenue sauvegarde les apparences pour toutes les parties en présence. Il a, en effet, été décidé que le GATT lancerait les négociations commerciales (auxquelles ont été adjoints les investissements) et que les ministres lanceraient les négociations sur les services, l'ensemble étant cependant mené parallèlement sous la conduite d'un comité de négociations unique.

### C. -- Vers la réunion de mi-parcours de Montréal

La fin de 1988 marquera l'achèvement de la moitié du délai assigné à l'Uruguay round lors de la réunion de Punta del Este. A cette occasion se tiendra, le 5 décembre à Montréal, une réunion ministérielle d'évaluation et d'orientation.

Déjà, la Commission des Communautés, chargée de mener les négociations au nom des Douze, a publié, à l'intention du Conseil des ministres, un rapport intérimaire sur les dix-huit premiers mois de discussions, qui dessine — mais depuis sa parution en avril, les données ont déjà évolué — l'état d'avancement des travaux. Ce document montre comment l'année 1987 et le début de 1988 ont permis aux négociateurs de déterminer des bases de discussion grâce à la production de nombreuses propositions écrites par les délégations, grâce à l'élaboration d'une documentation méthodologique, grâce aussi aux éclaircissements sur les différentes positions de négociations que des réunions extérieures au GATT ont mis en évidence : ce fut le cas lors de la réunion des ministres de l'OCDE à Paris en mai 1987, lors des sommets des principaux pays industriels à Venise en juin 1987 et à Toronto en juin 1988, lors aussi des réunions tenues par d'autres groupes de pays, en particulier celui des « exportateurs loyaux », dit de Cairns.

Enfin, ces deux premières années ont vu la mise en place de stratégies de négociations dont l'élément saillant apparaît être le trade bill adopté par le Congrès américain en août 1988. Les présentes conclusions ont pour objet d'éclairer le sens et les perspectives de la participation de la Communauté européenne à l'Uruguay round.

\*  
\*\*

## I. — L'URUGUAY ROUND ET LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA COMMUNAUTE

L'Uruguay round infléchira le règlement de trois grands dossiers intéressant la politique commerciale de la Communauté.

### A. — Les aspects externes du grand marché intérieur

La Commission des Communautés souhaite que l'achèvement du grand marché intérieur à la fin de 1992 coïncide avec la réalisation de la plénitude de compétence que le Traité de Rome confère à la Communauté en matière de politique commerciale extérieure.

On sait que ce principe souffre actuellement des exceptions. Dans un certain nombre de secteurs existent, en effet, des protections nationales, officielles (restrictions quantitatives résiduelles, notamment dans l'électronique grand public, plafonds d'importation pour le textile et l'habillement), ou officieuses (limitation par la France des importations d'automobiles japonaises).

Or, la Commission estime, de façon difficilement contestable, qu'il existe une contradiction dirimante entre la notion de marché intérieur et le maintien des régimes nationaux de protection à l'égard des pays tiers. Le corollaire de ces régimes est, en effet, le refus, par l'Etat intéressé, des importations de certains produits originaires d'un pays tiers et mis en libre pratique dans un autre Etat membre.

L'article 115 du Traité, qui autorise des mesures de sauvegarde contre ces importations indirectes, limite ainsi la libre circulation dans l'ensemble de la Communauté de produits importés régulièrement par un Etat membre, et implique des contrôles frontaliers intra-communautaires peu conciliables avec l'achèvement de l'espace économique communautaire.

Il est donc, selon la Commission, nécessaire d'achever le transfert des compétences commerciales externes à la Communauté.

Le niveau de protection extérieure que celle-ci établira n'atteindra pas forcément le niveau jugé nécessaire dans certains secteurs par différents Etats membres. Des pressions se manifesteront en effet en faveur de l'abandon unilatéral ou négocié des restrictions existantes. Des Etats membres comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne fédérale pèseront en ce sens. L'Uruguay round constitue d'autre part un contexte favorable à l'expression du courant « anti-protectionniste » et pourrait encourager un démantèlement des protections, catastrophique pour certaines activités. On pense à l'automobile pour la France qui contingente actuellement les importations japonaises.

Il faut noter aussi une seconde conséquence de l'achèvement du marché intérieur qui, conjuguée au déroulement de l'Uruguay round, peut avoir des effets pervers sur de nombreux secteurs de l'économie communautaire. Il s'agit de la libre prestation des services, qui bénéficie aux entreprises non communautaires en raison du caractère très large du droit d'établissement dans la Communauté et de la difficulté d'identifier la notion d'entreprises européennes auxquelles serait préservé le bénéfice de l'ouverture des marchés. Fréquemment, les investissements des pays tiers sont à faible valeur ajoutée locale, peu profitables à l'économie européenne et à l'emploi, et ne servent guère à nos concurrents qu'à créer des têtes de pont destinées à prendre le relais de leurs exportations directes à la faveur de la permissivité du droit communautaire.

Toutes ces raisons rendent nécessaire une grande vigilance de la Communauté au cours de l'Uruguay round. Il faut rappeler, qu'en raison de la compétence communautaire exclusive, et ici effective, pour la politique commerciale extérieure, la Communauté est représentée par la Commission qui négocie sur la base d'un mandat défini par le Conseil. Les Etats membres sont exclus en tant que tels de la partie. C'est donc au Conseil qu'il appartient de définir la position communautaire la plus appropriée aux besoins de tous les Etats membres.

Il semble exclu que la Communauté cherche à homogénéiser sa protection extérieure au niveau des mesures nationales actuelles les plus sévères, se définissant ainsi comme espace protectionniste. Première puissance commerciale mondiale, dépendante de l'extérieur pour 45 % de ses sources d'énergie et pour 75 % des autres matières premières, la Communauté a intérêt à un marché mondial ouvert, étant elle-même d'ailleurs actuellement le marché mondial le plus ouvert.

En revanche, il importe que la Communauté évite de s'ouvrir sans contrepartie aux pays tiers sur la lancée de l'objectif 1992. Il est essentiel qu'une bonne articulation entre l'Uruguay round et les travaux préparatoires à l'achèvement du marché intérieur permettent d'obtenir de nos concurrents la contrepartie de notre ouverture croissante. Il est particulièrement nécessaire d'insérer dans les textes intéressant le marché intérieur des clauses de réciprocité subordonnant aux résultats de l'Uruguay round l'extension aux Etats tiers du bénéfice de l'espace européen unifié.

Dans les secteurs les plus sensibles seulement, la suppression des protections nationales pourrait être subordonnée à la mise en place d'un régime communautaire assurant une évolution satisfaisante de la situation.

En tout état de cause, il est bon de noter que la France, qui a plus que d'autres maintenu des restrictions quantitatives, et dont le centralisme rend les barrières très facilement identifiables, contrairement à ce qui peut être le cas dans les Etats fédéraux, Allemagne ou Etats-Unis, a particulièrement intérêt à ce que ces problèmes soient mis sur la table aussi bien lors de l'Uruguay round que pendant la phase de préparation du marché unifié.

## B. Les relations commerciales CEE/Etats-Unis

Sans modifier les données maintenant traditionnelles du contentieux commercial qui oppose la Communauté et les Etats-Unis, l'Uruguay round a offert un terrain supplémentaire à l'expression de leurs oppositions d'intérêts. Les Etats-Unis semblent, dans un souci de bonne stratégie, se livrer à l'usage coordonné des trois séries d'instruments dont ils disposent ainsi : mesures unilatérales, procédures de règlement des différends du G.A.T.T. et cycle de négociation multilatérale d'Uruguay.

On sait que pour le règlement de leurs problèmes commerciaux, les Etats-Unis recourent volontiers aux mesures unilatérales. On se rappelle que le Farm bill de 1985 qui, dessinant leur politique agricole à l'horizon de 1990, procurait à l'administration de puissants moyens d'aide à l'exportation dont le fameux BICEP, programme de subventions en nature à l'exportation, doté d'un crédit de 2 milliards de dollars sur trois ans. On se souvient aussi de l'usage efficace que les Etats-Unis font de la combinaison des procédures de règlement au G.A.T.T. et de l'option rétorsions (1).

L'utilisation par les Etats-Unis des mesures unilatérales dans le domaine des échanges extérieurs vient d'atteindre un point d'orgue avec l'adoption par le Congrès et la promulgation par le président Reagan le 23 août 1988 de l'« omnibus Trade and competitiveness Act » dit Trade bill. Cette loi commerciale fourre-tout s'articule avec l'Uruguay round de façon mal appropriée aux dires des experts de la Commission des Communautés dont les appréciations ont été entérinées par le Conseil le 26 septembre dans une déclaration qui dénonce : « les dispositions de la loi américaine, qui pourraient inciter les Etats-Unis à recourir davantage à des mesures unilatérales, incompatibles avec la déclaration de Punta del Este » et précise que la C.E.E. « prendra immédiatement des mesures en vue de défendre ses droits légitimes si ses intérêts étaient mis en cause ».

De son côté, le gouvernement français avait, dans un communiqué sévère publié en août dernier, douté « de la volonté des Etats-Unis de faire aboutir les négociations du cycle d'Uruguay et (émis) des réserves sur la conformité de certaines dispositions de la nouvelle loi au G.A.T.T. ». Le communiqué ajoutait que « dans l'équilibre difficile des concessions mutuelles qui régit les négociations commerciales multilatérales, des décisions unilatérales auraient un effet très négatif et ruinerait les chances de trouver un compromis acceptable pour toutes les parties, tout particulièrement dans les domaines des échanges agricoles entre les Etats-Unis et la Communauté. ».

S'il n'est guère possible de livrer dans un minimum d'espace une analyse un tant soit peu précise d'un texte de 1.128 pages, quelques exemples permettront de montrer que le Trade bill, à défaut d'être directement protectionniste, accorde à l'administration américaine, dans le but affirmé d'améliorer les pratiques du commerce international, des pouvoirs d'action qui paraissent soit contraires aux dispositions existantes du G.A.T.T., soit incompatibles avec l'esprit dans lequel l'Uruguay round a été engagé.

Il convient ainsi de citer la section 301 de la loi, concernant les pratiques commerciales déloyales. Elle autorise le représentant spécial du Président pour le commerce (actuellement M. Clayton Yeutter) à adopter des mesures unilatérales sur le fondement de sa propre appréciation de l'existence de pratiques déloyales. Les dispositions de règlement des conflits commerciaux du G.A.T.T. pourront être ainsi délaissées par les Etats-Unis au profit d'une stratégie de rapports de forces peu compatible avec la volonté de renforcer le G.A.T.T. affirmée dans la section sur les pouvoirs de négociation conférés au Président. Si cette tendance n'est pas nouvelle comme le montre le passé récent, il sera désormais plus difficile à l'administration américaine de ne pas agir en cas de pratique déloyale alléguée d'un pays tiers.

---

(1) Sur ces points, cf. conclusions adoptées par la Délégation le 27.06.86, sur le contentieux agricole C.E.E. Etats-Unis

La Commission des Communautés a estimé que le fait que les Etats-Unis se dotent ainsi de moyens de pression ne facilitera pas le processus d'élimination des restrictions commerciales par la voie des négociations multilatérales.

Autre exemple, celui des télécommunications. Le texte du Trade bill met en place, assorti de délais, un processus destiné à restaurer l'équilibre des échanges américains dans ce secteur. Des négociations sont prévues avec les pays concurrents, au terme desquelles le Président des Etats-Unis est autorisé à utiliser le cas échéant les pouvoirs prévus par la section 301 en cas de pratiques déloyales. La menace ainsi ouverte de représailles unilatérales à l'occasion de discussions bilatérales néglige une fois de plus les procédures existantes du G.A.T.T. et les négociations menées à l'occasion de l'Uruguay round pour l'ouverture du marché mondial des télécommunications.

En décrivant ces dispositions, la Commission des Communautés a relevé, non sans ironie, qu'une disposition de cette section prévoit que les pouvoirs ainsi créés ne pourront être utilisés de façon contraire aux obligations internationales des Etats-Unis, y compris le G.A.T.T.

En ce qui concerne le secteur agricole enfin, le Trade bill prévoit, entre autres dispositions, la mise en œuvre automatique de facilités financières pour le commerce des céréales et du soja au début de 1990, à défaut de progrès dans ce domaine lors de la négociation de l'Uruguay round.

On touche là, semble-t-il, un point clé des relations commerciales entre la Communauté et les Etats-Unis, le secteur où ceux-ci ont vraisemblablement décidé de faire porter le meilleur de leurs efforts. Un lien est explicitement établi entre le succès des positions de négociation américaines à la fin du cycle et la relance sur une grande échelle de la politique de soutien à l'exportation.

La Commission des Communautés a noté que, contrairement à l'objectif de démanteler les subventions à l'agriculture, ces dispositions ont en outre l'inconvénient de faire obstacle au déroulement de l'Uruguay round selon la perspective globale et avec une évolution simultanée de tous les dossiers, demandées par la Communauté.

Dans un certain nombre d'autres cas, les Etats-Unis se sont dotés avec le Trade bill de moyens de faire passer en force leur conception de l'ordre commercial international. On peut citer pour mémoire l'élargissement du fonctionnement des clauses de sauvegarde (section 201), le respect par les opérateurs étrangers des interdictions d'exportation posées par le COCOM (amendement GARN), le respect, par les membres du G.A.T.T., du code des marchés publics. Dans tous les cas, les procédures du G.A.T.T. et le cycle de négociations en cours sont négligés au profit de ce qui pourrait passer pour une entreprise unilatérale de remise en ordre des conditions du commerce international.

Notons encore que le Trade bill n'épuise pas la matière puisque la chambre des représentants a adopté à la fin de septembre dernier un Textile Bill qui prévoit de limiter à 1 % la progression annuelle des importations de vêtements sur le territoire américain. Le Président Reagan a opposé son veto à cette loi en critiquant son caractère très protectionniste.

On peut se demander si ces textes ne servent pas essentiellement d'instruments de pression et de marchandage dans l'Uruguay round. Adoptés sous l'influence de différents groupes d'intérêts, ils répondaient à des situations dont l'acuité a beaucoup perdu avec l'amélioration de la conjoncture américaine et la baisse du dollar. On relève par exemple que les exportations françaises de produits textiles aux Etats-Unis ont diminué de 15 % sur les sept premiers mois de 1988 par rapport à la même période de 1987. Il se pourrait fort, en définitive, que les lois commerciales récentes, privées du contexte qui les a suscitées, se révèlent être des tigres de papier plus critiquables au nom des principes que susceptibles d'étendre leur ombre sur l'Uruguay round.

### C. Les relations commerciales de la Communauté avec le reste du monde

L'Uruguay round pourrait être l'occasion pour la Communauté de donner un coup d'arrêt à la multiplication d'arrangements bilatéraux entre les Etats-Unis et le Japon ou de nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine. On se rappelle de l'accord Etats-Unis-Japon sur les semi-conducteurs passé en 1987. Clairement discriminatoires à l'égard de la Communauté, on cite souvent le droit d'importation de 37 % imposé par le Japon sur les fromages européens de qualité supérieure, ces arrangements sont évidemment contraires aux règles du GATT et à l'esprit de l'Uruguay round.

En ce qui concerne les pays en voie de développement, le problème se pose de la discrimination à effectuer entre eux, selon leur degré de développement, pour l'application de la partie IV du GATT, leur réservant certains privilèges et exemptions des obligations prévues par l'accord. Il est vrai que la solidarité, sans faille sur ce point, des actuels bénéficiaires de ce régime, rend l'entreprise politiquement hasardeuse.

## II. LES POSITIONS DE NEGOCIATION DE LA COMMUNAUTE ET LE DEROULEMENT DE L'URUGUAY ROUND

La négociation se déroule à Genève au sein de groupes de travail constitués sur chaque thème traité. Si le travail abattu depuis la fin de 1986 est impressionnant au vu de la masse de documents versés par les négociateurs aux dossiers, il ne semble pas que des progrès assez significatifs aient été accomplis pour que la réunion de mi-parcours du 5 décembre 1988 à Montréal revête un caractère conclusif. En effet, sur certains dossiers, les parties contractantes adoptent des positions très divergentes, voire irréductiblement incompatibles; sur d'autres, c'est le cas des «nouveaux domaines», la méthode d'appréhension des problèmes ne paraît pas encore bien fixée.

La Communauté a tenté, grâce à la fourniture de nombreuses contributions, de donner une certaine cohérence au foisonnement des problèmes en discussion, tout en assurant la préservation de ses intérêts économiques et commerciaux. C'est par rapport aux positions de la Communauté que sera exposée ci-dessous l'évolution du cycle multilatéral de négociations.

### A. Les positions de négociation de la Communauté

#### *Les principes*

La position communautaire repose sur des principes rappelés dans un document bilan publié en mai 1988 par la Commission et approuvé par le Conseil :

- L'expansion des échanges commerciaux de marchandises et de services entre les pays restera un facteur d'importance vitale pour le développement de l'économie mondiale, dont la croissance économique de la CEE dépendra, dans une large mesure, dans les années à venir ;
- Il est vital de veiller à ce que les mesures d'ordre économique, monétaire et financier prises pour rétablir l'équilibre de l'économie mondiale soient coordonnées, logiques et compatibles. Le commerce mondial n'est pas à la base des actuels déséquilibres ; il doit contribuer à résoudre les problèmes mais ne constituera pas la solution à lui seul ;

- Les pays en développement, qui représentent déjà un marché important pour les exportations communautaires, sont en même temps les partenaires commerciaux potentiellement les plus prometteurs pour autant qu'ils parviennent progressivement à intégrer leurs économies dans le système économique mondial. Il est, dès lors, de l'intérêt de la Communauté de promouvoir une plus grande participation de ces pays aux échanges commerciaux mondiaux.

Il s'agit là d'idées générales peu susceptibles d'engager la Communauté. Il est vrai, cependant, que l'exigence de compatibilité entre les mesures d'ordre économique, monétaire et financier, traditionnelle, peut donner lieu à des initiatives diplomatiques au sein des nombreuses instances de consultation qui existent en ce domaine.

### *Les objectifs*

Plus concrets sont les objectifs. Il s'agit des buts de négociation défendus au sein des groupes de travail sectoriels ou horizontaux. Citons ceux sur les tarifs, les mesures non tarifaires, les ressources naturelles, les textiles, les produits tropicaux, l'agriculture, les règles du GATT, les accords du Tokyo round, les subventions, le règlement des différends, les sauvegardes, la propriété intellectuelle, les investissements, le fonctionnement du GATT, les services, l'obligation de « standstill » et celle de « roll back » (démantèlement des protections non conformes au GATT). Seuls les thèmes principaux seront développés ci-dessous.

- *Droits de douane* : la Communauté souhaite que les échanges de concessions tarifaires permettent la réduction des droits élevés. Observons que cette formule d'écrêtement toucherait plus les Etats-Unis que le tarif douanier commun.

- *Mesures non tarifaires* : la contribution communautaire au travail de ce groupe de négociation est largement d'ordre méthodologique. Il s'agit de faciliter l'établissement d'une liste des mesures concernées, de définir des méthodes d'identification, et d'associer à l'effort commun les pays en voie de développement les plus avancés.

- *Produits à base de ressources naturelles* : la Communauté souhaiterait éviter que l'accent soit mis sur les produits à base de ressources énergétiques, ce secteur étant fort subventionné en Europe.

- *Textiles et habillement* : la Communauté doit réagir aux propositions de soumettre à nouveau les textiles aux règles de droit commun du GATT. On sait que le commerce des textiles de cinquante-quatre pays est actuellement régi et contingenté par l'accord multifibres, renouvelé en 1986 pour cinq ans, et que les pays en développement exportateurs critiquent comme instrument protectionniste. En raison de l'attachement de certains Etats membres, dont la France, à l'accord multifibres, la Communauté a pour l'instant adopté une attitude de profil bas sur ce point : acceptation de principe du retour progressif aux règles générales du GATT, demande d'un certain nombre d'études, examens et diagnostics.

- *Subventions et mesures compensatoires* : la Communauté souhaite que le renforcement des disciplines dans ce domaine soit précédé d'un accord sur la définition des subventions. Les Américains s'opposent à une telle négociation qui aurait pour eux l'inconvénient de mener à la dissipation d'une secourable obscurité.

- *Droits de la propriété intellectuelle liés au commerce* : il s'agit d'un de ces « nouveaux domaines » qui suscitent une vive méfiance de la part des pays en voie de développement. La Communauté a soumis deux séries de propositions, en novembre 1987 et en juillet 1988. Ce dernier document propose des mesures protégeant les brevets, marques, droits d'auteur, dessins et modèles, appellations d'origine, secrets commerciaux et de fabrique. En effet, et selon M. De Clercq, commissaire européen en charge du commerce, « la protection de la propriété intellectuelle est un des dossiers-clé de l'Uruguay round. Ignoré dans les rounds précédents, il s'agit d'un secteur où les lacunes sont énormes et coûtent à la Communauté des milliards de dollars chaque année. Il doit être mis fin à des pratiques comme la contrefaçon, la copie de cassettes ou de livres, à l'insuffisance de protection pour les brevets qui portent atteinte à la création et à l'effort de recherche ».

A cette fin, outre un certain nombre de mesures spécifiques, la Communauté propose que l'ensemble des parties contractantes du GATT adhère à la convention de Paris sur la protection de la propriété industrielle et à la convention de Berne sur la protection des œuvres littéraires et artistiques.

- *Services* : c'est le second des « nouveaux domaines ». Fortement compétitive dans ce secteur qui prend de plus en plus d'importance dans son économie, la Communauté a beaucoup à attendre d'une libéralisation commerciale dans ce domaine qui couvre les banques, les assurances, les transports, le tourisme, les télécommunications, etc... Devant l'opposition des pays en développement à une évolution, la Communauté propose de poursuivre l'adoption d'un « mini-paquet » comprenant des accords sur la transparence (inventaire des difficultés techniques), sur le standstill (gel des mesures de protection) et sur certains points concernant les pays en développement.

- *Agriculture* : il s'agit d'un des dossiers les plus importants de la négociation et d'un de ses enjeux les plus immédiats. La Communauté doit dans ce secteur maintenir, plutôt bien que mal jusqu'à présent, un front commun de défense de ses intérêts agricoles face à une stratégie américaine de reconquête des marchés mondiaux.

La position communautaire est définie autour de quelques principes. Avant d'énoncer ceux-ci, il convient de rappeler qu'ils ont été définis en fonction des objectifs assignés en ce domaine à l'Uruguay round lors de la réunion ministérielle de Punta del Este. Ces objectifs étaient de « libéraliser davantage » le commerce des produits agricoles, et d'assujettir les mesures touchant l'importation et l'exportation à des règles du GATT « renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique ». Quelques objectifs intermédiaires étaient retenus :

- « L'amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations ;

- L'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes ;

- La réduction au minimum des effets défavorables que les réglementations et obstacles sanitaires et phytosanitaires peuvent avoir sur le commerce des produits agricoles, en tenant compte des accords internationaux applicables en l'espèce.

Ce qui ressort de ce texte est la prudence de l'approche des problèmes agricoles. Il ne s'agit pas de remettre radicalement en cause le régime spécifique mis en place dans ce secteur par les articles XI et XVI du GATT. Ceux-ci écartent l'application pure et simple des principes libéraux du GATT, en ce qui concerne les restrictions quantitatives à l'importation et les subventions à l'exportation.

L'objectif défini à Punta del Este est ainsi l'élargissement de la concurrence dans le secteur agricole sans que soit niée la spécificité de ce dernier. La réunion de ministres des pays membres de l'OCDE, tenue à Paris en mai 1987, n'a pas démenti cette approche puisque, dressant un projet global de réforme des politiques agricoles, elle a assigné deux objectifs à celle-ci :

- à court terme, l'amélioration des perspectives de la demande, la réduction des incitations à la production et la limitation quantitative des grandes productions ;

- à long terme, la réduction progressive et concertée de l'aide à l'agriculture et le retour à la vérité du marché.

En conséquence, les positions de la Communauté, définies en octobre 1987 et précisées en février et juin 1988, s'attachent à l'idée de réduire de façon concertée le soutien à l'agriculture afin de stopper la tendance à l'aggravation du déséquilibre des marchés mondiaux. Il s'agit de sensibiliser l'agriculture aux signaux du marché et non de la livrer abruptement aux mécanismes inadéquats de la concurrence libre-échangiste.

A cette fin, la Communauté préconise un processus en deux étapes, à court terme, l'adoption de mesures permettant de soulager la tension sur les marchés des céréales, sucre et produits laitiers ; à long terme, la réduction « significative » et concertée du soutien et des incitations à l'exportation, ainsi que le réaménagement de la protection extérieure et l'harmonisation des réglementations sanitaires et phyto-sanitaires.

La Communauté met en avant les efforts qu'elle a consentis dans cette voie depuis 1984, qui ont abouti à l'adoption d'un large ensemble de stabilisateurs agro-budgétaires lors du Conseil européen de Bruxelles en février 1988.

Un point essentiel de la position communautaire est d'autre part le refus de donner une priorité au dossier agricole dans la progression de l'Uruguay round. Il s'agit de contrer la volonté des Etats-Unis de donner un caractère préférentiel au traitement de ce dossier. La Communauté accepterait, en revanche, de conclure de manière séparée sur les produits tropicaux, que les Etats-Unis considèrent, de leur côté, comme non détachables du problème des subventions agricoles, la plupart de ces produits provenant de l'agriculture.

### B. -- Les perspectives de la négociation

Il paraît intéressant d'évoquer quelques éléments déterminants de l'évolution de la négociation sans entrer pour autant dans le détail des positions en présence, ni effectuer un exercice de pronosticage qui ne pourrait être qu'approximatif, et donc inconséquent.

D'un point de vue très global, il s'agit d'une négociation à quatre pôles, la Communauté, les Etats-Unis, le tiers-monde et le Japon, dont les convergences varient selon les dossiers. On l'observe dans les domaines les plus contestés à l'heure actuelle : l'agriculture, la propriété intellectuelle et les services, les textiles.

Ainsi, dans le secteur agricole, se profile un isolement de la Communauté que l'on ne retrouve pas ailleurs. En effet, les Etats-Unis qui plaident pour l'élimination totale en dix ans de toutes les subventions, mesurées par l'indicateur de l'OCDE, le PSE (équivalent subvention à la production) souhaitent que les premières décisions soient prises à la fin de l'année à Montréal, quel que soit l'état de la négociation des autres dossiers. Ils sont soutenus sur ce point par le groupe des « exportateurs loyaux » (Argentine, Canada, Australie...). Ce regroupement apparemment contre nature entre des Etats qui subventionnent peu ou pas leur agriculture et un Etat dont le taux de subvention par agriculteur est nettement supérieur à celui constaté dans la Communauté est susceptible de faire obstacle à la volonté de celle-ci de ne pas pousser la conclusion du dossier agricole à un rythme privilégié. On explique généralement le radicalisme libre-échangiste théorique des Etats-Unis en matière agricole par le souhait qu'ils auraient d'exercer une hégémonie sur les marchés mondiaux des principaux produits en acceptant de payer le prix d'une restructuration radicale de leur agriculture, déjà entamée en 1987. Observons, d'ailleurs, à ce propos, que le système fédéraliste permet que la rigueur affichée des mesures fédérales soit atténuée sans publicité au niveau des Etats fédérés.

Sur d'autres thèmes de discussion, la Communauté, les Etats-Unis et le Japon expriment des conceptions proches, opposées à celles du tiers-monde. C'est le cas de la propriété intellectuelle et des services ainsi que des textiles.

Lors d'une réunion ministérielle tenue à Islamabad au Pakistan au début de ce mois d'octobre 1988, il a été confirmé que les divergences subsistant sur ces différents dossiers empêcheraient la réunion de mi-parcours de Montréal de revêtir un caractère conclusif. Si les deux premières années de négociations ont donc permis de faire la clarté sur la plupart des thèmes de l'Uruguay round, elles n'ont pas encore permis que se nouent de façon assez puissante les regroupements d'intérêts qui détermineront l'aboutissement de l'exercice.

### III. - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 13 OCTOBRE 1988

1) Ayant pris connaissance des conditions de la participation de la Communauté européenne à l'Uruguay round, et se situant dans la perspective de la réunion ministérielle d'évaluation de mi-parcours qui doit être tenue le 5 décembre 1988 à Montréal,

#### LA DELEGATION

- estime que la négociation n'a pas atteint le degré d'avancement qui permettrait aux parties contractantes du GATT d'adopter un premier train de conclusions opérationnelles ;

- observe, en particulier, qu'en ce qui concerne les thèmes relevant des « nouveaux domaines », services et propriété intellectuelle, les divergences entre pays industriels et pays en voie de développement restent très profondes sur le principe même de leur soumission aux règles libre-échangistes du GATT ;

- note qu'au demeurant l'étude de la méthode d'examen de ces nouveaux thèmes et le recensement de toutes leurs implications ne semblent pas achevés ;

- considère comme exclue, dans ces conditions, l'adoption d'un accord partiel sur l'agriculture, rappelant la volonté de la Communauté de mener à un rythme parallèle la négociation de tous les thèmes abordés ;

- rappelle, en effet, qu'il est essentiel pour la préservation des intérêts agricoles de l'Europe que la Communauté s'en tienne à cette stratégie de négociation destinée à contrecarrer les tentatives de démanteler la politique agricole commune à l'occasion de l'Uruguay round ;

- juge cependant appropriée la proposition communautaire de conclure à Montréal le dossier des produits tropicaux ; ce progrès limité aurait le double avantage de satisfaire des demandes justifiées des pays en voie de développement, et d'aligner de façon plus satisfaisante le régime international du commerce des produits de base tropicaux sur les avantages déjà consentis par la Communauté à ce type d'importations.

2) S'agissant des enjeux de la négociation finale,

#### LA DELEGATION

- rappelle que les conclusions de l'Uruguay round revêtiront une signification particulièrement éminente pour l'économie européenne en raison de leur concomitance avec l'effort d'achèvement du grand marché intérieur communautaire ;

- estime que cette circonstance risque de provoquer un affaiblissement unilatéral des protections extérieures de la Communauté et qu'il est donc nécessaire que celle-ci veille à la bonne articulation des deux exercices ;

- considère que la notion centrale à retenir à cet égard est celle de réciprocité, et qu'il convient, non seulement d'en faire retenir le principe, mais surtout d'en assurer l'application effective ;

- rappelle, en effet, les entraves subreptices et d'autant plus efficaces suscitées par des marchés structurellement difficiles d'accès comme le marché japonais ou par des marchés juridiquement éclatés comme celui des Etats-Unis ;

- cite, parmi les conséquences les plus fécondes à attendre de la mise en œuvre de la notion de réciprocité, l'amélioration des conditions d'établissement des entreprises européennes sur les marchés extra-communautaires, en particulier américains et asiatiques, le développement de ces investissements directs extérieurs est, en effet, nécessaire pour une pénétration accrue de ces marchés par nos entreprises ;

estime que l'amélioration des procédures de règlement des différends devrait être examinée compte tenu de ces problèmes ;

rappelle qu'un autre enjeu essentiel de la négociation est l'avenir de la politique agricole commune, objet de nombreuses attaques, en particulier de la part des Etats-Unis ;

relève que la position intégralement libre-échangiste prônée dans le secteur agricole par les Etats-Unis est en contradiction avec l'arsenal interventionniste perfectionné dont ils se sont dotés avec le farm bill de 1985 et les dispositions agricoles du trade bill de 1988 ;

estime nécessaire d'affirmer que l'activité agricole, soumise aux aléas climatiques et à de brusques évolutions conjoncturelles, doit continuer de relever au GATT d'un régime spécifique écartant l'application pure et simple de la doctrine libre-échangiste ;

considère que l'idée de rapprocher la production du marché, adoptée par la Communauté pour la conduite de sa propre réforme, doit inspirer l'évolution du régime actuel de l'agriculture au GATT ;

rappelle qu'en tout état de cause les objectifs de négociation de l'Uruguay round, définis à la réunion de Punta del Este à la fin de 1986, écartaient manifestement l'idée de livrer le commerce agricole aux mécanismes inadéquats de la concurrence totale ;

estime légitime de diversifier le régime spécial conféré par le GATT aux pays en développement, en fonction de leur réelle situation économique et, en particulier, en excluant les nouveaux pays industrialisés du bénéfice de ces dispositions ;

juge nécessaire que l'éventuelle soumission du secteur des textiles au régime de droit commun du GATT, au moment de l'expiration de l'accord multifibres, comporte des mesures transitoires permettant aux industries communautaires de consolider leur restructuration.

### 3) S'agissant du contexte de la négociation,

#### LA DELEGATION

observe avec inquiétude que la tendance croissante des Etats-Unis à régler leurs problèmes commerciaux sur le plan bilatéral conduit à s'interroger sur la sincérité et l'effectivité de leur attachement au système multilatéral du GATT ;

relève en particulier l'adoption récente d'une loi commerciale américaine, dite trade bill, dont de nombreuses dispositions paraissent en contradiction avec les règles du GATT et l'esprit dans lequel l'Uruguay round a été engagé.

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 V

### CONSOMMATEURS

#### LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE SUR LA RESPONSABILITE DU FAIT DES PRODUITS DEFECTUEUX

*Rapporteur* : M. Xavier de VILLEPIN

- I. -- CONTENU DE LA DIRECTIVE
- II. -- LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANCAIS
- III. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

..

La pleine réalisation de la libre circulation des marchandises dans un espace économique unifié impose, en fait, sinon toujours en droit, une égalisation des conditions de concurrence.

Si parmi les « obstacles non tarifaires » les normes techniques constituent certainement la plus efficace des barrières insidieusement protectionnistes, d'autres difficultés doivent être résolues pour assurer une saine concurrence entre tous les produits mis sur le marché communautaire.

Parmi ces difficultés que la Commission s'attache à résoudre une à une, figure le régime de responsabilité des fabricants à raison de produits défectueux ayant causé un dommage aux consommateurs.

Une directive proposée par la Commission après des travaux préparatoires prolongés a pu finalement être soumise au Conseil.

La Commission avait présenté un premier projet en 1976, puis une rédaction modifiée en 1979. Les grandes orientations de cette directive s'inspirent assez étroitement de la convention du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1977, dite « Convention européenne sur la responsabilité du fait des produits en cas de lésions corporelles ou de décès » (C. 91) (1).

On observera cependant que cette convention, très largement inspirée par un souci de protection maximale des consommateurs n'a été signée, au 1<sup>er</sup> janvier 1988, que par l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la France, sur les 21 pays membres du Conseil de l'Europe, et qu'à ce jour aucun pays, même parmi les signataires, n'a accompli les procédures de ratification.

Tirant sans doute la leçon de ces difficultés, la proposition de Directive, au cours de travaux préparatoires prolongés, a finalement permis de trouver un équilibre plus acceptable entre le double impératif de protection des consommateurs et de sécurité juridique des producteurs.

---

(1) Ainsi que de la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises du 11 avril 1980.

Finalement adoptée par le Conseil le 25 juillet 1985, la Directive doit être transposée dans les différents droits nationaux avant le 30 juillet 1988.

Néanmoins, pour éviter toute difficulté d'interprétation quant à une éventuelle portée normative directe de la directive en cas de retard des formalités de transposition (que la Cour de Justice a parfois admise), le texte adopté prévoit expressément que la directive ne s'applique pas aux produits mis en circulation avant la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales nécessaires (art. 17 et 19).

La Directive a donc été adoptée à l'unanimité le 25 juillet 1985, selon les règles du Traité de Rome concernant le rapprochement des dispositions législatives ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun (art. 100).

On sait que depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, ces mesures d'harmonisation peuvent désormais être adoptées à la majorité qualifiée.

Ainsi s'explique mieux le caractère de la directive adoptée : l'unanimité requise n'a pu se faire... que sur une rédaction comportant des options sur les principaux points litigieux, à savoir les causes d'exonération et les limitations de responsabilité.

La portée de cette faculté d'option entre plusieurs solutions, laissée aux Etats à l'occasion des procédures de transposition, est considérable. Il s'agit en effet d'une harmonisation largement incomplète puisque le champ d'application de la directive commune peut varier considérablement d'un Etat membre à l'autre, en fonction de l'option retenue quant aux limitations et exonérations. Or, on sait que la Cour de justice a maintes fois jugé que les « discriminations à rebours » n'étaient pas contraires au Traité.

Il convient donc d'analyser les dispositions de la Directive communautaire puis d'apprécier la portée et l'opportunité des limitations et des dérogations que la rédaction adoptée autorise afin d'éclairer les choix qui s'offrent au législateur à l'occasion de la transposition en droit français.

## I. — CONTENU DE LA DIRECTIVE

Le principe qui inspire la réglementation communautaire est celui de présomption de responsabilité du producteur ou « responsabilité objective ». Outre une définition juridique des notions de producteur, de produit, du défaut et des dommages indemnifiables, la Directive précise le régime de responsabilité en instituant des limitations et des exonérations, dont certaines sont laissées au choix des Etats membres dans le cadre de la transposition en droit interne.

### A. — Principe : le producteur est responsable des produits défectueux

#### 1. *Le producteur*

Le producteur est entendu au sens large, puisqu'il s'agit du fabricant du produit fini ou du composant, du producteur d'une matière première, de la personne se présentant comme le producteur en apposant sa marque sur le produit ou encore de l'importateur (article 3 alinéas 1 et 2).

Aussi le fournisseur n'est-il pas normalement responsable, sauf si le producteur ne peut pas être identifié et qu'il ne révèle pas l'identité de ce dernier (article 3 alinéa 3).

Lorsque plusieurs personnes sont responsables, la victime peut actionner indifféremment l'une ou l'autre d'entre elles (article 5).

## 2. *Les produits*

La directive concerne les produits, c'est-à-dire les biens mobiliers faisant l'objet d'une production industrielle, même incorporés dans un immeuble, y compris l'électricité, mais non l'énergie nucléaire (article 2).

En revanche, les produits agricoles, produits du sol, de l'élevage ou de la pêche, et les produits de la chasse, sauf lorsqu'ils ont subi une première transformation, sont exclus. Néanmoins, la directive autorise les Etats membres à inclure les produits agricoles et de la chasse dans le régime commun de la responsabilité du fait des produits défectueux (article 15 alinéa 1 a) (cf. ci-dessous).

## 3. *Le défaut*

Le producteur est responsable du produit qui n'offre pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre (article 6). La défectuosité s'apprécie compte tenu de la présentation du produit — notamment les précautions d'emploi —, (1) de l'usage qui en est raisonnablement attendu par le public en général et du moment où le produit est mis en circulation.

Toutefois, un produit ne devient pas défectueux au seul motif qu'un autre, plus performant, a été mis postérieurement sur le marché.

## 4. *Dommmages indemnisables*

La Directive vise seulement les dommages corporels et matériels (article 9); la réparation du dommage moral reste du ressort exclusif des droits nationaux.

### *Dommmages causés aux personnes*

Les dommages subis en cas de décès ou de blessures corporelles sont intégralement réparés. Néanmoins, un Etat membre (2) peut limiter la responsabilité du producteur, ce plafond ne pouvant alors être inférieur à 70 millions d'Ecus (article 16) (3).

### *Dommmages causés aux biens*

La réparation est partielle car, outre que la directive n'institue pas un droit général à l'indemnisation des préjudices moraux :

— Le dommage réparable est celui causé à un bien autre que le produit défectueux générateur du dommage,

— ce bien doit servir à la consommation ou à l'usage privés de la victime,

— la réparation est soumise à la déduction d'une franchise de 500 Ecus (article 9) (2).

(1) On sait que la Commission poursuit l'harmonisation des réglementations nationales en matière d'étiquetage et de produits dangereux, outre les nombreuses normes, déjà édictées ou en préparation, en matière phyto-sanitaire ou concernant les produits alimentaires, notamment.

(2) La Commission a admis cette dérogation pour tenir compte du droit de la R.F.A. en matière de responsabilité pour les produits pharmaceutiques.

(3) Ces seuils peuvent être réévalués au bout de cinq ans. La contrevaieur de l'Ecu en monnaie nationale est celle qui était applicable le jour de l'adoption de la directive, soit 6,90 F.F.

## 5. Régime de la responsabilité

### *Responsabilité sans faute*

La directive adopte le principe de la responsabilité sans faute du producteur, considéré comme la source du risque initial (article 1). La victime a seulement à prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité entre ces deux éléments (article 4).

M. Jean Calais-Auloy, Président de la commission de refonte du droit de la consommation, commente ainsi le régime institué :

« Lorsque le législateur aura pris son parti, l'incertitude ne sera pas totalement levée. Un doute subsistera concernant l'attitude de la jurisprudence. Sur plusieurs points, en effet, les tribunaux ont un pouvoir d'appréciation : ainsi, la preuve qui sera exigée du demandeur. On sait que la directive l'oblige à prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité (art. 4) et qu'elle définit le produit défectueux comme celui qui n'offre pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre (art. 6). La formule est assez souple pour laisser aux tribunaux de grandes possibilités de manœuvre.

« Deux attitudes opposées seraient également inacceptables :

— L'une consisterait à exiger du demandeur qu'il prouve la faute du producteur. Ce serait là trop exiger : le défaut du produit ne se confond pas avec la faute du producteur ;

— L'attitude diamétralement opposée consisterait à éliminer l'exigence de la preuve du défaut. Certains tribunaux auront peut-être tendance à juger que la survenance du dommage suffit à montrer que le produit n'offrait pas la sécurité à laquelle on pouvait légitimement s'attendre. Cette conception n'est pas conforme aux intentions des rédacteurs de la directive : la preuve du défaut est distincte de celle du dommage.

« La bonne interprétation se situe quelque part entre les deux précédentes. Mais les dérives, dans un sens ou dans l'autre, sont difficiles à éviter car le droit est, en cette matière, étroitement mêlé au fait. Même si les divers pays européens réussissent à rapprocher leurs législations sur la responsabilité du fait des produits, il n'est pas sûr qu'ils parviennent à harmoniser leurs jurisprudences (1).

### *Limitation dans le temps*

La responsabilité du producteur est limitée dans le temps afin d'éviter les recours abusifs parce que trop tardifs, et d'assurer une certaine sécurité juridique et de tenir compte des progrès de l'industrie : la victime doit agir dans les trois ans après la constatation du défaut. Son action est forclose si elle intervient dix ans après la mise en circulation du produit (articles 10 et 11).

### *Causes exonératoires*

Si la faute d'un tiers n'exonère pas le producteur, celle de la victime (ou d'une personne dont elle est responsable, par exemple, son enfant mineur) peut, en revanche, réduire ou supprimer sa responsabilité (article 8).

Par ailleurs, certains faits matériels peuvent décharger le producteur (article 7). Tel est le cas si :

- il n'a pas mis le produit en circulation,
- le produit n'a pas été fabriqué pour la vente ou pour la distribution.

---

(1) Cf. Ghedin *et al.* « Sécurité des consommateurs et responsabilité du fait des produits défectueux (Paris-I.G.D.J. 1987) »

- il n'a pas été fabriqué ou distribué dans le cadre de son activité professionnelle,
- le défaut n'existait pas au moment de la mise sur le marché ou est né postérieurement,
- le dommage est dû à la conformité du produit à des normes publiques et obligatoires,
- ou encore si le défaut résulte de la conception d'un produit composé dans lequel le produit s'incorpore ou du défaut qui résulte des instructions du fabricant de ce produit complexe,
- l'état des connaissances techniques et scientifiques ne permettait pas de déceler l'existence du défaut au moment de la mise en circulation du produit. Cette exonération dite du « risque de développement » peut néanmoins être supprimée par les Etats membres (article 15 alinéa 1 b).

Ces restrictions mises à part, les clauses limitatives de responsabilité sont nulles : la responsabilité sans faute est d'ordre public (article 12).

#### B. — Sort des autres régimes de responsabilité : les possibilités de cumul

La directive ne supprime pas la possibilité pour les victimes de se prévaloir de droits à réparation au titre d'un régime interne de responsabilité — contractuel ou extracontractuel —, et par exemple le droit de la responsabilité pour faute en droit français, ou de régimes spéciaux, comme celui existant en R.F.A. en ce qui concerne les produits pharmaceutiques (article 13).

Cette superposition du droit communautaire et des régimes nationaux n'ira pas sans poser de problème, spécialement en France compte tenu de la jurisprudence très abondante (et complexe) en matière de responsabilité. A l'instar de la Convention de Strasbourg de 1977, la directive retient l'option fondamentale qui consiste à écarter toute différence entre les demandeurs selon qu'ils avaient acquis l'usage du produit par un contrat, ou non, tels que, par exemple, le passant blessé par une voiture automobile défectueuse, par opposition à l'acheteur de celle-ci. Ce choix était justifié dans le rapport explicatif de la Convention de Strasbourg par la nécessité « d'assurer une protection égale à tous les consommateurs (qu'ils soient acheteurs ou autres utilisateurs) ». La solution était tellement acquise lors des débats de Bruxelles que l'on n'a pas jugé nécessaire de la discuter.

L'introduction de cette règle en droit français impliquera cependant, selon M. Jacques Ghestin (cf. chronique au Dalloz 1986. XXIII), une disposition spécifique écartant dans ce cas la règle dite du non-cumul des responsabilités contractuelle et délictuelle. Bien qu'il conserve ses actions contractuelles, l'acheteur du produit pourra, en outre, invoquer les dispositions prises en application de la directive.

« L'art. 13 de la directive dispose, en effet, que « la présente directive ne porte pas atteinte aux droits dont la victime d'un dommage peut se prévaloir au titre du droit de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle ou au titre d'un régime spécial de responsabilité existant au moment de la notification de la présente directive ».

« La dernière proposition ne vise que le régime spécial, qui doit exister au moment de la notification de la directive. En fait il s'agit de permettre à la R.F.A. de maintenir le régime spécifique déjà mis en place dans son droit national afin d'assurer une protection efficace des consommateurs dans le secteur des produits pharmaceutiques. L'exigence d'un droit existant avant la notification de la directive ne peut s'appliquer à la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle qu'il ne pourrait être question de geler à cette date.

« L'action nouvelle donnée aux victimes de produits défectueux vient ainsi s'ajouter à celles qui préexistaient dans les droits nationaux avant le 30 juillet 1985, et aux droits dont la victime pourra se prévaloir au titre de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle.

« Il a toujours été admis, en particulier, qu'elle ne faisait pas obstacle à la responsabilité des vendeurs professionnels fondée, notamment en droit français, sur la garantie des vices cachés, considérée comme une application particulière de la responsabilité contractuelle, et non comme un régime spécial propre à tel ou tel secteur de production, tel que la pharmacie par exemple.

« Certes, de ce fait, l'harmonisation des législations nationales n'est réalisée que de façon partielle, surtout du point de vue des producteurs. C'est incontestablement l'une des lacunes de la directive. Mais ce caractère supplémentaire de l'action est l'un des éléments essentiels du compromis sur lequel repose tout entière la directive.

« C'est ainsi que la question litigieuse fondamentale de la possibilité pour le producteur d'écarter sa responsabilité pour « risque de développement » n'a été admise que sous la condition expresse que cette exclusion « ne porterait pas préjudice aux possibilités ouvertes aux victimes au titre du droit commun de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle ».

### C. — Etendue de l'harmonisation

Dans la mesure où les Etats membres feront usage des dérogations qui sont explicitement prévues par la directive (agriculture et pêche, plafond de responsabilité, risque de développement), l'harmonisation ne sera pas totale. En conséquence, la Commission examinera en 1995 les dispositions concernant ces dérogations afin, au vu de l'expérience, d'en proposer éventuellement l'abrogation.

De toute façon, l'introduction de cette directive nécessite une intervention du législateur français. Il convient donc d'examiner maintenant l'avant-projet de loi pour ce qui concerne la responsabilité du fait des produits défectueux.

## II. — LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANCAIS

L'avant-projet de loi se présente comme une réforme d'une partie du code civil où serait créé un titre IV nouveau : « De la responsabilité du fait des produits défectueux », comportant les articles 1387, et 1387-1 à 1387-28 nouveaux, (dispositions générales ; responsabilité contractuelle pour défaut de conformité ; responsabilité pour défaut de sécurité), tandis que les articles 1641 à 1649 seraient profondément modifiés (garantie contre les défauts de la chose vendue) (1).

Après avoir examiné les choix en ce qui concerne les options prévues par la directive, on évoquera les principales difficultés de la transposition de la directive communautaire en droit français.

### A. -- La transposition, occasion de réforme du droit de la consommation

L'avant-projet de loi dépasse de très loin par sa portée une stricte transposition de la directive communautaire en droit français puisqu'il propose une refonte très large du droit de la consommation, s'étendant notamment au contentieux de la non-conformité et réformant le régime actuel de la garantie par les vendeurs, et non pas seulement par les producteurs, des défauts des biens vendus. Si cette méthode a été critiquée notamment par certains milieux professionnels, certains aspects n'entrent pas directement dans le champ de l'analyse du droit communautaire, objet des présentes conclusions.

---

(1) Formulation plus lourde que l'intitulé actuel du paragraphe dans le code civil : « De la garantie des défauts de la chose vendue ».

De ce point de vue, si l'avant-projet propose certaines innovations sans doute techniquement judicieuses (1), il comporte, en revanche, certaines lacunes et plusieurs modifications complémentaires dont on peut redouter qu'elles n'ajoutent des difficultés à un régime déjà complexe. Des améliorations de forme apparaissent également souhaitables.

### 1. *Des innovations positives*

#### *Champ d'application de la responsabilité des produits défectueux*

Le texte précise que ses dispositions s'appliqueront même dans le cas où la victime, consommateur ou professionnel, ne sera pas liée, par contrat, au producteur ou au fournisseur (article 1387-19). Tel est, par exemple, le cas du passant blessé par l'explosion d'un véhicule. Cette indication ne figure pas expressément dans le texte communautaire. Pourtant, elle s'impose dans la mesure où le droit français de la responsabilité repose sur la distinction entre les responsabilités contractuelle et extra-contractuelle. Or, l'objet de la directive est d'harmoniser le droit de la responsabilité en général et ignore la distinction des victimes entre consommateurs directs et tiers. Il s'agit là d'une unification qui devrait amener une simplification de jurisprudences parfois inutilement complexes.

#### *Recours en garantie entre professionnels*

Dans la mesure où l'avant-projet assimile le fournisseur professionnel au producteur, comme c'est le cas dans le droit positif, les recours en garantie doivent être admis. Ils le sont déjà par la jurisprudence. L'avant-projet ajoute qu'ils doivent être exercés dans les trois mois suivant le moment où le professionnel autre que le producteur est lui-même cité au fond (article 1387-6). Cette précision favorise la sécurité juridique des producteurs et fournisseurs situés en amont de la chaîne ; elle paraît donc opportune.

#### *Définition de la mise en circulation*

L'avant-projet a le mérite de distinguer les domaines respectifs de la responsabilité pour défaut de sécurité et de la responsabilité fondée sur la garde des choses, traitée par l'article 1384 du code civil (article 1387-22). Tel est l'objet de la définition de la mise en circulation : à compter du moment où le producteur aura perdu la garde du produit en s'en dessaisissant volontairement, la responsabilité pour défaut de sécurité s'appliquera (article 1387-27). Jusque là ou en cas de vol, c'est l'article 1384 qui est applicable.

Cette distinction devrait simplifier la jurisprudence actuelle, qui est amenée à opposer de manière complexe les gardes dites « de structure » et « de comportement ».

### 2. *Des lacunes à combler*

L'avant-projet ne transpose pas complètement le texte européen.

La directive permet au producteur de s'exonérer s'il prouve que, compte tenu des circonstances, « il y a lieu d'estimer que le défaut ayant causé le dommage n'existait pas au moment où le produit a été mis en circulation » (article 7 b). L'avant-projet, moins nuancé, lui impose de prouver que ce défaut n'existait pas à cette époque (article 1387-23). Afin de conserver une latitude au juge, il conviendrait sans doute de rétablir le texte exact de la directive.

---

(1) Cf. Observations de M. Mercier, in Rapport adopté par l'Assemblée générale de la C.C.I. de Paris, le 7 janvier 1988.

Il serait également opportun de prévoir, comme le fait la Directive, (article 7 c), le cas où le produit n'a été ni fabriqué, ni distribué dans le cadre de l'activité professionnelle du producteur (article 1387-23 3°).

De même, le caractère exonérateur d'un comportement fautif de la victime n'est pas repris littéralement par l'avant-projet (article 1387-25)(1). D'une part, si la directive prévoit la réduction voire l'exonération totale de la responsabilité, en cas de « faute de la victime », le projet n'envisage que la réduction ; d'autre part, alors que la directive prévoit une exonération en cas de « faute de la victime », le projet n'admet l'exonération qu'en cas d'« utilisation du produit dans des conditions anormales que le producteur ou le fournisseur professionnel n'était pas tenu de prévoir ». Il découle de cette disposition, inspirée de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 juillet 1983 sur la prévention en matière de sécurité des consommateurs et du rapport de la Commission de refonte du droit de la consommation, dit rapport Calais-Auloy, que seul un usage anormal imprévisible pourra réduire la responsabilité du producteur, avec toutes les incertitudes qu'on devine quant à la définition et à la preuve de l'usage « anormal » et de son caractère imprévisible : l'avant-projet n'évoque-t-il pas l'usage qui peut « raisonnablement être attendu » ?

Sans doute la raison, depuis Descartes, est-elle la chose du monde la mieux partagée. Mais, devant un deuil, une blessure, les plaideurs sauront-ils précisément raison garder et ne pas demander réparation d'une noyade causée par l'usage d'une bouée trop loin de la plage, par exemple ?

Il appartiendra aux magistrats de la Cour de cassation de dégager, espèce après espèce, les traits du « consommateur raisonnable » comme ils le firent pour le « bon père de famille » de l'article 1374 du code civil.

Sur tous ces points, il est sans doute souhaitable de transposer plus fidèlement le texte de la directive.

### 3. Des sources de difficultés supplémentaires

L'article 1387-6 étend la responsabilité du producteur à tout fournisseur professionnel (vendeur, loueur). Les rédacteurs du projet justifient cette extension en se référant au droit actuel de la garantie des vices cachés qui soumet à un même régime le fabricant et le vendeur. Pourtant, la directive n'a pas, en matière de sécurité des produits, adopté cette solution, car le risque initial provient de la mise en circulation du produit, et est le fait du producteur, non du revendeur. En conséquence, il paraît normal que la victime actionne le premier et non le second. En assimilant le vendeur au producteur, on méconnaît donc l'objectif poursuivi par la directive.

De plus, selon l'article 1387-11, les nouvelles dispositions sur la responsabilité des produits défectueux ne supprimeront pas la responsabilité pour faute du producteur. Cette précision est superflue, car la directive ne traite que de la responsabilité sans faute. De surcroît, l'article 1382 du code civil a vocation générale à s'appliquer.

Cet article de l'avant-projet est donc sans doute superflu. Mais, plus encore, sous couvert de donner un exemple de faute (non-information du public, non-retrait du produit défectueux), il institue une nouvelle obligation à la charge du producteur : après la mise en circulation d'un produit défectueux, ce dernier devra prendre toute mesure d'information du public ou de rappel. Cette mesure, également inspirée du rapport de la Commission de refonte du droit de la consommation, aggrave le dispositif de la loi du 21 juillet 1983 précitée. Celle-ci impose au professionnel une obligation de vérification de ses produits

---

(1) L'article 1387-9 de l'avant-projet de loi précise qu'il n'y a pas lieu à réduction de la responsabilité si le dommage est causé « conjointement par un défaut du produit et par l'intervention d'un tiers », allant encore une fois au-delà des termes de la directive. Mais l'article 1382 du code civil permettrait sans doute de régler l'attribution de responsabilité en cas de concours d'un tiers.

et permet aux pouvoirs publics de retirer ceux qui sont dangereux. L'avant-projet de loi va donc plus loin, puisqu'il oblige le fabricant à retirer ses produits sous peine d'engager sa responsabilité. Il est vrai que nombre de fabricants s'imposent spontanément cette obligation (dégagée par la jurisprudence de plusieurs Etats européens, et notamment la jurisprudence allemande).

Outre différents perfectionnements souhaitables quant à la forme de l'avant-projet de loi, un éclaircissement paraît nécessaire.

L'article 1387-23 exonère le producteur qui a respecté des règles de fabrication impératives mais seulement si le défaut est dû à la conformité à ses règles et sans préjudice de l'article 1387-2, qui précise que le respect des règles de l'art, des normes, ou d'une autorisation administrative n'est pas libératoire. Or, ou une norme est facultative et elle n'exonère pas le professionnel ou elle est impérative et elle devrait l'exonérer, une fois satisfaites les procédures de vérification et d'autorisation administratives. Il devrait être clair que le respect de règles de fabrication ne libérera le professionnel de toutes responsabilités que si celles-ci sont officielles et obligatoires. Il est important, en effet, à l'heure où se développe une politique de la qualité dans les entreprises, que celles-ci sachent que les normes, labels, certifications ont sans doute pour effet de limiter les causes de dommage, mais qu'en droit, ils n'ont pas d'effet exonérateur de responsabilité.

## B. --- Options retenues quant aux causes exonératoires

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de transposition de la directive communautaire en droit français justifie que n'ait été retenue aucune des exonérations de responsabilité qu'autorisaient les options laissées ouvertes par le compromis adopté à Bruxelles, tant à l'égard des produits agricoles, de la pêche et de la chasse, que du chef des défauts indécélables au moment de la mise en vente ou « risque de développement » non plus que les limitations de responsabilité.

### 1. *Les matières premières agricoles et les produits de la chasse*

La définition, à l'article 1387-4 de l'avant-projet de loi, de ce qu'il faut entendre par « produit » reprend les dispositions de l'article 2 de la directive, en y incluant les produits du sol, de l'élevage, de la pêche et de la chasse. L'article 15-1 a) de la directive laissait à chaque Etat membre la possibilité de décider que la responsabilité du producteur s'étend aux « matières premières agricoles » et aux « produits de la chasse ». Le groupe de travail a choisi de ne pas conserver l'exception envisagée pour ceux-ci par l'article, lequel, d'ailleurs, la limite en ce qui concerne les matières premières agricoles aux seuls « produits du sol, de l'élevage et de la pêche, à l'exclusion des produits ayant subi une première transformation ».

Cette solution est conforme à l'état actuel du droit français puisque la jurisprudence applique les règles strictes de la garantie du vendeur professionnel aux défauts des produits agricoles naturels (Cour de cassation, 1ère chambre civile, 11 mars 1980, Bull. civ. 1, n° 84 : semences). Aux yeux du groupe de travail, elle est apparue se justifier « d'autant mieux que l'industrialisation de la production agricole va croissant, notamment en matière d'élevage, et que l'on utilise sur une large échelle des techniques de conservation (congélation, radioactivité...). De surcroît, poser une exception pour ces denrées engendrerait un risque non négligeable de voir se développer un important contentieux sur la distinction entre les matières premières agricoles selon qu'elles ont fait ou non l'objet d'une transformation (avec une incertitude sur le point de savoir si c'est à la victime qu'il incomberait d'établir celle-ci). En outre, il semble inopportun d'introduire un régime juridique d'exception venant rompre la chaîne d'élaboration des produits agro-alimentaires entre, d'une part, en amont, les fournisseurs de produits pour l'élevage et l'agriculture et, d'autre part, en aval, les professionnels de la transformation des produits agricoles.

« Au reste, si les produits agricoles ou de la chasse échappaient à ce régime de responsabilité, ils tomberaient nécessairement sous le coup de la garantie contre les défauts cachés que les articles 1641 à 1649 du Code civil font actuellement peser sur tout vendeur professionnel, et donc de la jurisprudence déjà évoquée. En conséquence, il n'apparaît pas opportun de les exclure du champ d'application de la responsabilité du fait des produits ».

On observera que si la Belgique adopte la même solution, la Grande-Bretagne, qui a déjà transposé la directive (1), exclut la responsabilité à raison des « défauts du gibier et des produits agricoles livrés... avant tout processus industriel », ce qui restreint assez largement l'application des dispositions de la directive aux produits agro-alimentaires, si la notion de « processus industriel » est entendue au sens strict.

## 2. Le « risque de développement »

L'article 1387-23 de l'avant-projet de loi énonce les causes d'exonération du fournisseur conformément à la directive. L'exonération pour risques de développement de l'article 7-e n'a pas été reprise, le groupe de travail ayant choisi d'utiliser la possibilité offerte par l'article 15-1-b de la directive de ne pas retenir cette exonération. En effet, la jurisprudence française retient, en règle générale, la responsabilité du fabricant ou du vendeur professionnel en matière de garantie contre les vices cachés même s'il prouve que l'état des connaissances scientifiques et techniques ne lui permettait pas de déceler l'existence d'un défaut. Le producteur, toutefois, n'est pas responsable au cas où le dommage causé n'est pas imputable à un vice de la chose mais à un danger présenté par celle-ci, et dont il ne pouvait pas avoir connaissance, par exemple une contre-indication d'un médicament (Cour de cassation, 1ère chambre civile, 8 avril 1986, Bull. civ. 1, n° 82 p. 81 : affection provoquée par la combinaison de deux médicaments).

Le groupe de travail a entendu systématiser sur ce point l'état du droit positif français, singulièrement développé par la jurisprudence. Il estime que « la question ne se pose que rarement et que la définition du défaut d'un produit contenue dans l'article 1387-1, repris par la directive, pourra conduire dans certains cas à une exonération pour risque de développement : le plus souvent, pour apprécier la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre, on se référera à l'état des connaissances scientifiques et techniques. Il n'a pas voulu, d'ailleurs, préciser par une disposition expresse que le producteur ne saurait en aucune manière invoquer un risque de développement pour s'exonérer. Ainsi, n'est-il pas proposé de modification de notre droit actuel à cet égard ».

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi justifie ainsi cette solution, dont on a tout lieu de penser qu'elle diffèrera des positions de nos partenaires de la Communauté :

« Cette solution, que la France a toujours soutenue lors de l'élaboration de la directive de Bruxelles, ne devrait pas, au demeurant, placer les fabricants ou vendeurs français dans une position défavorable au regard du commerce international. L'absence d'exonération pour risque de développement, lorsque nos tribunaux considéreront qu'elle s'impose, jouera pour tous les produits ayant causé un dommage en France, qu'il s'agisse de produits étrangers ou nationaux. Dans le même temps, dans les pays qui retiendraient l'exonération pour risque de développement, cette solution profitera aussi bien aux produits d'origine française qu'à ceux d'origine étrangère ».

« Enfin, poursuivent les membres du groupe de travail, l'incidence de ce choix sur le montant des primes d'assurances « responsabilité civile-produits » n'a pu être établie ».

---

(1) Cf. « Consumer protection Act » de 1987.

### 3. Le plafonnement de la responsabilité du fait des produits

Le groupe de travail n'a pas retenu non plus la possibilité offerte par l'article 16-1 de la directive, qui permet d'imposer un plafonnement de la responsabilité du producteur (1). En effet, l'insertion dans notre droit d'un plafond de responsabilité semble contraire à notre tradition juridique ; les quelques entorses à cette tradition (responsabilité des hôteliers, responsabilité en matière d'aéronefs) résultent d'ailleurs de conventions internationales. Par ailleurs, instaurer un tel plafond oblige à résoudre les difficultés liées à l'existence dans certains cas de nombreuses victimes qui ne se manifestent pas toujours immédiatement après l'accident et conduit à créer en conséquence un système d'ordre d'indemnisation et à retenir un mécanisme comparable à celui de l'action de groupe à l'égard de laquelle les professionnels sont très réticents. Enfin, le groupe de travail a constaté que les contrats d'assurance actuels comporteraient tous un plafond en général très inférieur à celui de la directive (70 millions d'écus, soit environ 500 millions de francs français) alors qu'en droit actuel, la responsabilité est illimitée. Certains industriels considèrent que retenir le plafonnement aura pour effet paradoxal d'augmenter les plafonds prévus dans les contrats d'assurance, et aura pour conséquence d'en alourdir les coûts. La Direction des Assurances a, sur ce point, indiqué au groupe de travail qu'une enquête réalisée auprès du GACI (groupement des assurés du commerce et de l'industrie) conclut que seules les entreprises très importantes semblent souhaiter l'instauration du plafonnement. En conséquence, le groupe de travail n'a pas en l'état retenu cette option, ce qui met pour l'instant notre droit en conformité avec les solutions envisagées par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Danemark. Seules la Belgique et la République fédérale d'Allemagne paraissent décidées à retenir le plafonnement conformément à la tradition juridique allemande qui est, d'ailleurs, à l'origine de l'inscription de cette faculté dans la directive.

#### C. -- Difficultés prévisibles

Si l'on ne pouvait plafonner la responsabilité sans bouleverser totalement nos principes juridiques, en revanche, les deux autres options appellent quelques réserves.

##### 1. Agriculture, pêche et chasse

Il ne paraît pas *a priori* souhaitable, dans un pays où l'agriculture a une grande importance économique, que les producteurs soient soumis à des règles différentes. Même dans le cas où le producteur serait exonéré du risque de développement, il ne semble pas illogique de soumettre les produits agricoles aux règles de la directive afin qu'il y ait un régime unifié, comme c'est le cas actuellement.

La question se pose plutôt d'un handicap possible de l'agriculture française pour son activité exportatrice dans le marché commun. On doit cependant noter que, d'une part, même en cas d'exclusion, l'agriculteur français serait responsable de ses produits défectueux en vertu du droit commun de la responsabilité pour faute, que, d'autre part, la France ne sera sans doute pas seule à adopter cette position.

Aussi la dérogation paraît-elle acceptable, sous réserve toutefois que l'on définisse les produits du sol autrement que par le terme « produits extraits du sol », expression qui évoque davantage les produits miniers que les récoltes.

---

(1) Non plus que la franchise de 500 ECU que prévoit l'article 9 de la directive, « pour éviter un nombre excessif de litiges », selon l'exposé des motifs.

## 2. *Risque de développement*

Le droit positif actuel ne met pas à la charge du professionnel une responsabilité systématique au cas où un dommage surviendrait du fait d'un produit alors qu'au moment de sa mise en circulation, l'état des connaissances scientifiques et techniques n'aurait pas permis au producteur de déceler l'existence du défaut, même si certaines décisions jurisprudentielles ont, dans certains cas, admis cette responsabilité pour des dommages imprévisibles.

En effet, actuellement, les fondements d'une action à son encontre sont divers. La garantie des vices cachés peut certes s'appliquer en principe, mais le professionnel ne doit pas réparation s'il ne connaissait pas les vices de la chose vendue (article 1645 du code civil). Sa responsabilité délictuelle (articles 1382 et 1383 du code civil) peut être également mise en cause, mais la victime apporterait avec difficulté la preuve de la faute du professionnel qui ne saurait être présumée. Enfin, le professionnel est présumé responsable en sa qualité de gardien de la « structure » de la chose (article 1384 alinéa 1 du code civil), mais il peut opposer la preuve contraire. Le succès d'une action en responsabilité de la victime est donc loin d'être assuré.

Au contraire, l'exclusion de l'exonération du risque de développement créerait une responsabilité sans faute générale et automatique du professionnel. Outre qu'elle modifierait considérablement le droit positif, elle mettrait la France dans une position unique à l'intérieur de la C.E.E. Le sort des entreprises françaises serait moins favorable que celui de leurs homologues européennes ; on risquerait aussi de freiner l'innovation. L'existence d'une âpre controverse sur ce point lors de l'élaboration de la directive suggère, au surplus, que la France n'a pas pu convaincre ses partenaires du bien-fondé de cette disposition.

## 3. « *Discrimination à rebours* »

Le système proposé par la directive est particulièrement intéressant du point de vue des techniques juridiques du droit communautaire.

En effet, si l'unanimité était encore requise en 1985, elle n'a pu se faire que sur un texte offrant des options, mécanisme au fond assez semblable à celui qu'on devrait observer selon la « nouvelle approche » proposée par la Commission dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, qui est le programme d'harmonisation visé par l'Acte unique européen.

Selon cette « nouvelle approche », les mesures d'harmonisation, désormais acquises à la majorité qualifiée, pourraient ne fixer que des « normes essentielles » obligatoires pour tous les Etats membres, libre à chaque législation d'ajouter éventuellement des normes plus contraignantes.

Mais dès lors qu'un produit communautaire satisfait aux normes essentielles, il devrait pouvoir être commercialisé dans tout l'espace du marché intérieur, y compris sur le territoire des Etats ayant ajouté des dispositions plus contraignantes au socle commun, et seul obligatoire, des normes communautaires.

Ces dispositions plus contraignantes ne pèseraient donc que sur les seuls producteurs de l'Etat qui aurait jugé bon de les édicter, sans qu'il puisse s'opposer à la libre distribution sur son propre territoire des produits des autres Etats membres, soumis à des contraintes moindres. Or, une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes a admis que ces « discriminations à rebours » n'étaient pas contraires au Traité.

Ainsi, à l'occasion d'une question préjudicielle d'un tribunal français (1) quant à la licéité d'une différence de traitement, au regard de la loi fixant les prix des livres, entre livres « sédentaires » distribués directement en France et livres exportés puis réimportés, la Cour a répondu, conformément à sa jurisprudence antérieure (2) et aux conclusions de l'avocat général, que ni l'article 7, ni aucune autre disposition ou aucun principe du traité C.E.E. n'interdisaient une telle différence de traitement.

Dans la motivation de cet arrêt, la Cour a précisé que l'article 30 du Traité a pour objet d'éliminer les entraves à l'importation et ne s'oppose donc pas à des dispositions nationales qui favorisent les importations. Même le principe général de non-discrimination -- la Cour n'a pas reconnu le principe général d'égalité -- n'interdit pas un traitement défavorable des produits nationaux par rapport aux produits importés en l'absence d'une réglementation communautaire ou d'une harmonisation des législations nationales (ou en présence d'une réglementation optionnelle).

En d'autres termes, la « discrimination à rebours » n'est pas interdite par le traité C.E.E.

On peut déduire de ce raisonnement qu'un traitement différent, c'est-à-dire défavorable aux producteurs nationaux, demeurerait possible, par exemple s'il résultait du choix, en application d'une option prévue par une directive, d'un régime de responsabilité illimitée.

Or, l'avant-projet de loi de transposition de la directive communautaire en droit interne français retient une interprétation très extensive de la présomption de responsabilité des producteurs, écartant toute limitation de cette responsabilité (qu'il s'agisse du « plancher » de dommages indemnifiables que prévoit la directive avec une franchise 500 écus, ou du plafond de responsabilité qu'elle permet aux Etats membres de limiter à 70 millions d'écus); de même, l'avant-projet de loi ne retient pas les exonérations de responsabilité du chef des produits de l'agriculture, de la pêche ou de la chasse, non plus que la responsabilité du fait de produits dont les défauts seraient imprévisibles en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment de leur mise sur le marché.

#### 4. Des disparités nouvelles entre le droit français et les autres régimes de la Communauté ?

Si les autres Etats membres de la Communauté semblent partagés quant à l'extension de la responsabilité sans faute aux produits agricoles ainsi qu'aux limitations des réparations, en revanche, la France s'est trouvée très isolée tout au long des travaux préparatoires en soutenant l'inclusion des « risques technologiques » dans le champ d'application de la directive. Il y a tout lieu de penser que seule la réglementation française ferait peser sur les producteurs nationaux une responsabilité illimitée sans que ceux-ci puissent prouver que le défaut dommageable était imprévisible au moment de la mise sur le marché.

Ainsi, la Grande-Bretagne, qui a d'ores et déjà transposé la directive avec l'adoption en 1987 du « consumer protection act », a expressément retenu l'exonération pour risque imprévisible qu'autorisait une des options prévues dans le texte signé à Bruxelles. L'article 4 de la première partie de cette loi dispose en substance que « toute personne poursuivie civilement en raison du défaut d'un produit... peut s'exonérer en prouvant... que l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment donné n'était pas tel que l'on puisse attendre d'un producteur de produits semblables aux produits en cause qu'il découvre le défaut éventuel dans les produits soumis à son contrôle ».

---

(1) Cf. Affaire 355/85, arrêt du 23.10.1986

(2) Voir notamment arrêt de la Cour du 14.12.1982, affaires 314 à 316/81 et 83/82, Procureur de la République/Waterkeyn; Recueil 1982, p. 4377 et arrêt de la Cour du 13.3.1979, affaire 86/78, Peureux; Recueil 1979, p. 897.

La formulation retenue est intéressante puisque le producteur doit prouver, non pas que lui, personnellement, était dépourvu des moyens de détecter le défaut mais que celui-ci était indécélable pour tout producteur, quel qu'il soit, compte tenu de l'état général des connaissances scientifiques et techniques.

La justification a un caractère objectif qui exclut toute exonération fondée par exemple sur un équipement technique insuffisant. Ainsi, l'exonération devrait demeurer tout à fait exceptionnelle.

Les détails de la future réglementation de transposition de la directive en droit allemand ne sont pas encore connus, mais M. Norbert Reich, Directeur du Centre de politique juridique de Brême, en esquisse ainsi les orientations probables : « Etant donné la volonté politique de la R.F.A. de limiter le plus possible l'esprit protecteur de la directive et de le rapprocher du système général du droit allemand de la responsabilité pour le danger causé (Gefährdungshaftung) hors du code civil (BGB), il est sûr que toute proposition législative insistera sur les points suivants :

- exclusion des produits agricoles primaires du régime de la RFPD ;
- exclusion autant que possible de la responsabilité du producteur de la responsabilité des « risques de développements » ;
- limites globales aux dommages ;
- non-inclusion des dommages-intérêts pour *pretium doloris* (Schmerzensgeld) (art. 9, dern. al.), règle chère à la législation particulière allemande, mais absente en droit commun (art. 847 BGB) ;
- franchise pour le dommage causé à une chose — principe juridique jusqu'ici inconnu au droit allemand et seulement utilisé dans le droit des assurances.

Le gouvernement allemand ne se servira certainement pas de ses pouvoirs d'améliorer le régime de la RFPD prévu par la directive » (1).

Ainsi, la « discrimination à rebours » que ferait peser sur les seuls producteurs nationaux une transposition de la directive en droit français excluant l'exonération pour risque de développement imprévisible, est d'ores et déjà avérée par rapport aux producteurs britanniques et hautement probable s'agissant de l'Allemagne, notre principal partenaire économique dans la C.E.E.

Si d'autres Etats membres transposent à leur tour la directive en retenant l'exonération pour risque technologique imprévisible, les producteurs français se trouveront donc dans une situation de concurrence défavorable par rapport aux producteurs de ces Etats. Cette « discrimination à rebours » imposera, en effet, très probablement aux producteurs français une obligation d'assurance renforcée et, par conséquent, un surcoût, ou bien elle les dissuadera de mettre sur le marché des produits innovants dont, par définition, toutes les potentialités ne seraient pas parfaitement connues.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi avance que le système serait « neutre » : « cette solution, que la France a toujours soutenue lors de l'élaboration de la directive de Bruxelles, ne devrait pas, au demeurant, placer les fabricants ou vendeurs français dans une position défavorable au regard du commerce international. L'absence d'exonération pour risque de développement, lorsque nos tribunaux considéreront qu'elle s'impose, jouera pour tous les produits ayant causé un dommage en France, qu'il s'agisse de produits étrangers ou nationaux. Dans le même temps, dans les pays qui retiendraient l'exonération pour risque de développement, cette solution profitera aussi bien aux produits d'origine française qu'à ceux d'origine étrangère ».

---

(1) Cf. GHESTIN *et al. op. cit.*

On observera tout d'abord que les règles de compétences pourraient compliquer cette belle unité juridique si le tribunal compétent est celui du défendeur, à savoir celui du producteur dont la responsabilité est mise en cause, puisqu'il y a tout lieu de penser que ce tribunal, situé par hypothèse dans un autre Etat de la Communauté, appliquera le droit de cet Etat et par conséquent admettra l'exonération pour défaut techniquement imprévisible.

Des opinions opposées à la justification contenue dans l'avant projet de loi se sont exprimées, ainsi celle exposée par Mme Joëlle Simon (in Ghestin et al. « Sécurité des consommateurs et responsabilité du fait des produits défectueux » Paris-L.G.D.J. 1987) : « si la France supprimait cette cause d'exonération et que d'autres pays la conservaient, cela pourrait donner aux producteurs de ces pays un avantage non négligeable :

- premièrement, parce que le marché français constitue pour les producteurs français leur marché principal et seulement un marché secondaire pour les autres producteurs ;

- deuxièmement, parce que cela permettrait aux producteurs étrangers de prendre une avance technologique importante qui pourrait à terme leur donner le monopole de certains produits ou de certaines fabrications.

« Des producteurs français pourraient alors être tentés, voire contraints d'abandonner certaines de leurs fabrications ou de transférer des unités de production dans d'autres pays voisins qui ne connaîtraient pas le même régime de responsabilité.

« La suppression pour le fabricant de la possibilité d'apporter la preuve contraire aurait les conséquences suivantes.

« Premièrement, cela introduirait un élément imprévisible qui pèserait lourdement sur les professionnels français.

« Deuxièmement, cela produirait des effets négatifs sur la recherche et plus particulièrement sur la recherche appliquée, les produits nouveaux étant par définition des produits à plus haut risque. Retarder, voire renoncer à l'innovation ou au lancement de nouveaux produits sur le marché irait à l'encontre de l'intérêt général. Le caractère dangereux, voire pervers et contraire à l'intérêt des consommateurs, de l'insertion dans le droit français de la responsabilité du fait des risques imprévisibles de développement est particulièrement exemplaire en matière pharmaceutique.

« Troisièmement, un tel choix ne serait pas sans conséquence sur l'assurance responsabilité civile -- produit. La décision de supprimer le moyen de défense reposant sur le risque de développement -- par définition inconnu et donc incalculable -- augmenterait considérablement les incertitudes qui entourent l'appréciation des risques encourus par les producteurs. Il en résulterait un alourdissement des charges d'assurance et, dans certains cas, des difficultés pour s'assurer.

« Or, le marché français de l'assurance responsabilité civile -- comme les marchés des autres pays européens et américain -- connaît aujourd'hui de réelles difficultés dues à la situation nord-américaine, et les capacités de souscription sont actuellement limitées ».

La situation américaine, même si les particularités du système judiciaire en limitent l'exemplarité, ne doit pas moins être présente à l'esprit. Ainsi, nombre de firmes, productrices de matériels sanitaires notamment, ne trouvent plus d'assureur pour garantir des risques illimités et imprévisibles qu'elles doivent donc conserver à leur charge, ce qui peut se traduire par des faillites retentissantes comme on l'a vu récemment à l'occasion de la vente d'un laboratoire américain obéré d'un très lourd passif à cause de dommages et intérêts dus à raison de dispositifs s'étant révélés nocifs.

Si l'effet dissuasif sur l'innovation technologique d'un régime de responsabilité illimitée des fabricants est indéniable, il serait choquant dans nos sociétés de laisser sans protection les victimes éventuelles de cette innovation.

S'agissant d'un élément du progrès technique auquel ces sociétés précisément n'entendent pas renoncer, il y aurait sans doute lieu de rechercher une « socialisation » du risque technologique, avec une prise en charge par la collectivité des dommages résultant de défauts imprévisibles par les producteurs lors de la mise sur le marché (1).

Alors qu'il est très généralement reçu que les Etats favorisent la recherche et l'innovation, il y aurait sans doute dans cette garantie « en aval » un mode de soutien particulièrement neutre et, par conséquent, économiquement peut-être plus efficace que telle subvention décidée en amont dans le cadre d'interventions plus ou moins opportunément planifiées.

\*  
\* \*

Il semble donc souhaitable que le projet de loi de transposition de la directive soit aussi proche que possible des termes du texte adopté à Bruxelles le 25 juillet 1985 et demeure également proche, en ce qui concerne les options que ce texte laisse ouvertes, des solutions déjà adoptées ou en voie de l'être par les autres Etats membres de la Communauté, afin de parvenir à une réelle harmonisation communautaire et à l'élimination de toute distorsion de concurrence, y compris des « discriminations à rebours » qui pénaliseraient inutilement les seuls producteurs nationaux.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 JUILLET 1988

Considérant que la Cour de Justice des Communautés européennes a maintes fois jugé que les discriminations à rebours pesant sur les seuls producteurs d'un Etat membre n'étaient pas contraires au principe du Traité ;

Considérant que l'harmonisation des règles de concurrence doit se faire de façon à éliminer toute distorsion faussant le fonctionnement du marché intérieur ;

Considérant que les règles garantissant la protection des consommateurs doivent en particulier être étroitement comparables pour tous les producteurs communautaires ;

Soulignant que ces garanties mises à la charge des producteurs représentent un coût dans la mesure où ils doivent s'assurer contre les risques inhérents à la mise en circulation des produits ;

Rappelant que la Directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux définit un régime fondé sur le principe de la présomption de responsabilité ;

Mais rappelant que la Directive comporte des options quant à la limitation et aux exonérations de responsabilité des fabricants,

#### LA DELEGATION,

souligne qu'un juste équilibre doit être recherché entre la protection des consommateurs et la compétitivité des productions nationales ;

exprime la crainte qu'une transposition de la Directive mettant à la charge des producteurs une responsabilité illimitée n'ait de fâcheux effets ;

---

(1) Si, contrairement aux dispositions prévues à l'article 1387-2, il était décidé par exemple que l'autorisation administrative de mise sur le marché d'un médicament opérait un transfert de responsabilité du producteur vers l'administration, qui est censée en avoir vérifié les propriétés et l'innocuité, la réparation de dommages causés à la santé humaine par des préparations ou des dispositifs destinés à la préserver, serait réglée, sans qu'il soit besoin d'édictier une responsabilité illimitée des producteurs, et avec elle, le cas sensible pour l'opinion publique mais déterminant aussi pour l'innovation, des risques dus aux médicaments.

